DZIENNIK URZĘDOWY
WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 31 października 2018 r.

Poz. 6855

Elektronicznie podpisany przez:
ELŻBIETA MAJEWSKA-GÓRAL; ŚLĄSKI URZĄD WC
Data: 2018.10.31 14:04:14

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IFIII.4131.1.84.2018
WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 25 października 2018 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 *ustawy* z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (tekst jednolity: Dz. U. z 2018 r., poz. 994 ze zm.), w związku z art. 28 ust. 1 *ustawy* z dnia 27 marca 2003 r. *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (tekst jednolity: Dz. U. z 2018 r., poz. 1945),

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LVII/454/2018 Rady Miejskiej w Ogrodzieńcu z dnia 18 września 2018r. *w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Ogrodzieniec* **w części dotyczącej ustaleń zawartych w § 18 ust. 3 pkt 3 i 4 oraz w zakresie terenu C 1 US.**

Uzasadnienie

W dniu 18 września 2018 r. Rada Miejska w Ogrodzieńcu podjęła uchwałę nr LVII/454/2018 w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Ogrodzieniec.

Stosownie do przepisu art. 20 ust. 2 cyt. ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (zwanej dalej: ustawą o planowaniu), w dniu 25 września 2018 r., Burmistrz Miasta i Gminy Ogrodzieniec przekazał organowi nadzoru uchwałę nr LVII/454/2018 celem zbadania jej zgodności z prawem oraz dokumentację prac planistycznych odzwierciedlającą przebieg postępowania w sprawie uchwalenia miejscowego planu.

W dniu 19 października 2018 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze oraz poinformował Radę Miejską o możliwości złożenia wyjaśnień.

Pismem z dnia 22 października 2018 r. Burmistrz Miasta i Gminy Ogrodzieniec złożył wyjaśnienia odnoszące się do stwierdzonych przez organ nadzoru nieprawidłowości.

W trakcie prowadzonego postępowania nadzorczego Wojewoda Śląski, po przeanalizowaniu legalności przedmiotowej uchwały z uwzględnieniem wyjaśnień gminy, stwierdził, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w następującym zakresie.

W ocenie organu nadzoru, Rada Miejska w Ogrodzieńcu podejmując przedmiotową uchwałę przekroczyła delegację ustawową zawartą w art. 15 ust. 2 ustawy o planowaniu oraz naruszyła art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jednolity: Dz. U. z 2017 r. poz. 1289 ze zm.).

W § 18 ust. 3 pkt 3 uchwały, w zakresie odprowadzenia i oczyszczania ścieków, ustalono: "*zakaz lokalizacji bezodpływowych zbiorników na nieczystości płynne (szamb) w zabudowie mieszkaniowej, produkcyjnej i usługowej dla terenów skanalizowanych",* oraz w pkt 4 ustalono *„dla nieruchomości niepodłączanych do kanalizacji sanitarnej budowę szczelnych bezodpływowych zbiorników lub oczyszczalni przydomowych"*.

Wskazane przepisy planu nakazują właścicielom nieruchomości podejmowanie konkretnych działań w zakresie odprowadzania ścieków komunalnych – wyłącznie poprzez system kanalizacji sanitarnej. Przywołanym ustaleniem planu gmina wykluczyła możliwość, zagwarantowaną ustawą o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, wyposażenia nieruchomości w szczelne bezodpływowe zbiorniki na nieczystości płynne.

Co prawda, stosownie do art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu, w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, jednakże kompetencja ta nie oznacza pełnej dowolności i musi być wykładana przez pryzmat obowiązującego prawa.

Uregulowania zawarte w § 18 ust. 3 pkt 3 uchwały naruszają również przepis art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, który reguluje obowiązki właścicieli nieruchomości w zakresie odprowadzania nieczystości. W myśl wskazanego przepisu właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez przyłączenie nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej lub w przypadku, gdy budowa sieci kanalizacyjnej jest technicznie lub ekonomicznie nieuzasadniona, wyposażenie nieruchomości w zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych lub w przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych, spełniające wymagania określone w przepisach odrębnych. Przepis ten, zgodnie z orzecznictwem sądowoadministracyjnym, przewiduje obowiązki właścicieli nieruchomości w sytuacji braku podstaw do budowy sieci kanalizacyjnej, jak i w sytuacji istnienia takiej sieci. Rada gminy nie może więc wprowadzić do przepisów uchwały nakazu odprowadzenia ścieków komunalnych do sieci kanalizacji sanitarnej, jak to uczyniła Rada Miejska w Ogrodzieńcu, wprowadzając zakaz lokalizacji bezodpływowych zbiorników na nieczystości ciekłe. Przesłanką odstąpienia od konieczności podłączenia się do kanalizacji są wskazane powyżej przyczyny techniczne lub ekonomiczne. Rada gminy nie jest organem, który może nakazać przyłączenie się do kanalizacji, bowiem ewentualną decyzję nakazującą podłączenie wydaje organ wykonawczy gminy (wójt, burmistrz, prezydent miasta), opierając się na art. 5 ust. 7 ucpg.

Nie można także pominąć kwestii, że w przypadku wyposażenia nieruchomości w przydomową oczyszczalnię ścieków, spełniającą wymagania określone w przepisach odrębnych przed wybudowaniem sieci kanalizacyjnej ustawodawca, zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zwolnił właścicieli nieruchomości od obowiązku przyłączenia do tej sieci.

Zgodnie z wyjaśnieniami złożonymi przez Burmistrza Miasta i Gminy Ogrodzieniec *„treść § 18 ust. 3. pkt. 3 i 4 uchwały, nie ogranicza ustawowego prawa właścicieli (art. 5 ust. 1 pkt. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach) zwalniającego ich z obowiązku korzystania z sieci kanalizacyjnej w przypadku wyposażenia nieruchomości w przydomową oczyszczalnię ścieków. Cytowane ustalenia planu w ogóle nie odnoszą się do nieruchomości wyposażonych w przydomowe oczyszczalnie ścieków. Nie zawierają także nakazu podłączenia nieruchomości wyposażonych w przydomowe oczyszczalnie ścieków do kanalizacji. Zawierają natomiast zakaz lokalizacji bezodpływowych zbiorników na nieczystości płynne dla terenów skanalizowanych oraz dopuszczenie budowy szczelnych bezodpływowych zbiorników lub oczyszczalni przydomowych dla nieruchomości niepodłączonych do kanalizacji sanitarnej”.*

Z tymi wyjaśnieniami nie można się zgodzić

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, może kształtować sposób wykonywania prawa własności jedynie w zakresie, jaki jest do pogodzenia z przepisami odrębnymi, w tym z ustawą o utrzymaniu porządku i czystości w gminach. Zatem skoro ustawa dopuszcza wprost budowę bezodpływowych zbiorników na ścieki, ograniczenie powyższego uprawnienia w oparciu o postanowienia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego uznać należy za sprzeczne z prawem. Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w wyrokach sądów administracyjnych (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 19 czerwca 2015 r. – sygn. akt II SA/Łd 345/15; publ. www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

Odnosząc się do natomiast do naruszenia zawartego w § 18 ust. 3 pkt 4 uchwały, Rada Miejska w Ogrodzieńcu naruszyła prawo poprzez inkorporowanie przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach z art. 5 ust. 1 pkt 2 wprowadzając zapis „*dla nieruchomości niepodłączanych do kanalizacji sanitarnej budowę szczelnych bezodpływowych zbiorników lub oczyszczalni przydomowych*”. Tego typu inkorporowanie przepisów do aktów prawa miejscowego uznać należy z punktu widzenia techniki prawodawczej za bezwzględnie niedopuszczalne. Ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nie objętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym, w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego

m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt jest skierowany. Przeto też z istoty aktu prawa miejscowego wynika niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących go norm o charakterze powszechnie obowiązującym.

Dodatkowo, postanowienia przedmiotowej uchwały naruszają art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu, obligujący do ustalenia zasad zagospodarowania terenu, poprzez ustalenie sposobu zagospodarowania terenu C 1 US, który nie może być zrealizowany w oparciu o zapisy § 12 pkt 3 lit d uchwały. Podany przepis określa parametr kształtowania i zagospodarowania terenu tj. minimalną powierzchnię nowo wydzielonej działki budowlanej, który wynosi 5 000 m².

Z załącznika graficznego wynika, iż teren o symbolu C 1 US jest zbyt mały, by mogło być zrealizowane zagospodarowanie wskazane w § 12 pkt 3 lit d uchwały w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Ogrodzieniec.

W związku z tymi naruszeniami Burmistrz Miasta i Gminy Ogrodzieniec wyjaśnił, iż *„teren C 1US został wydzielony z działek 5116, 5120 i 5130/1, jako kontynuacja terenu oznaczonego symbolem C 2US, MN w obowiązującym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego miasta Ogrodzieniec (przyjętym uchwałą Nr XXXVIII/325/2005 Rady Miejskiej w Ogrodzieńcu z dnia 26 września 2005 r.), graniczącego od zachodu z obszarem objętym kwestionowanym planem. Powodem takiej decyzji był fakt, iż w terenie oznaczonym w kwestionowanym planie symbolem 4 KD(D) została wcześniej wybudowana droga gminna o nawierzchni asfaltowej, którą należało uwzględnić w planie. Pozostały teren pomiędzy granica planu a wydzielona drogą zdecydowano dołączyć do sąsiedniego terenu C 2US, MN, z którym stanowić mogą jeden większy teren inwestycyjny”.*

Odnosząc się do złożonych wyjaśnień, sprowadzających się do tego, że wyznaczony teren C 1 US, jest uzupełnieniem obowiązującego już planu należy stwierdzić, iż nie można oceniać przedmiotowej uchwały w kontekście planów miejscowych obowiązujących na terenach sąsiadujących z terenami, które będący przedmiotem niniejszego rozstrzygnięcia plan obejmie. Każdy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest odrębnym aktem prawa miejscowego i powinien odpowiadać wszelkim wymaganiom ustawy o planowaniu, a w szczególności zawierać regujacje obligatoryjne zawarte w art. 15 ust. 2 ustawy o planowaniu.

Zatem analizowany plan miejscowy ustanowił ograniczenie prawa własności wychodzące poza granice uregulowań zawartych w przepisach ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, a także ustalił zasady niemożliwe do zrealizowania. Z tych tez względów, z uwagi na istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego stało się koniecznie i uzasadnione.

W myśl art. 85 i 86 ustawy o samorządzie gminnym wojewoda sprawuje nadzór nad działalnością gminną na podstawie kryterium zgodności z prawem. Zgodnie z art. 91 wskazanej ustawy uchwała gminy, która jest sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w drodze rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na konieczność taką wskazuje także art. 28 ustawy o planowaniu, którego przepisy jednoznacznie mówią, że istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały gminy w całości lub w części.

W omawianej sprawie, wskazane naruszenie zasad sporządzania planu, przesądziło o konieczności stwierdzenia nieważności uchwały Nr LVII/454/2018 *w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Ogrodzieniec* w części dotyczącej ustaleń zawartych w § 18 ust. 3 pkt 3 i 4 oraz w zakresie terenu C 1 US. Przedmiotową uchwałę należało unieważnić jedynie w takim zakresie, ponieważ pozostawienie w obrocie prawnym pozostałej części tej uchwały nie spowoduje jej niewykonalności z powodu niekompletności regulacji z punktu widzenia wymogów art. 15 ustawy o planowaniu.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzono jak w sentencji rozstrzygnięcia.

Stwierdzenie nieważności uchwały, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia Radzie Miejskiej w Ogrodzieńcu, rozstrzygnięcia nadzorczego.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo złożenia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach. Skargę wnosi się za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni od jego doręczenia.

z up. Wojewody Śląskiego
Dyrektor Wydziału Infrastruktury

Bożena Goldamer - Kapała

Otrzymuje:

Rada Miejska w Ogrodzieńcu