



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA OPOLSKIEGO

Opole, dnia 10 marca 2021 r.

Poz. 712

Podpisany przez:

Joanna Pietrzykowska

Data: 2021-03-10 14:05:44



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IN.I.743.71.2020.KM WOJEWODY OPOLSKIEGO

z dnia 18 listopada 2020 r.

Na podstawie art. 91 ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r., poz. 713) oraz 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2020 r., poz. 293 ze zm.) **stwierdzam w części nieważność uchwały nr XVII/141/20 Rady Gminy Kamiennik z dnia 12 października 2020 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części terenu wsi Kłodobok w następującym zakresie:**

- § 10 ust. 1 pkt 3 lit. b w zakresie słów „nowej”,
- § 10 ust. 2 pkt 3 lit. b w zakresie słów „nowej”,
- § 11 ust. 1 pkt 2,
- § 13 ust. 7 w zakresie słów „do zbiorników wybieralnych”.

UZASADNIENIE

Rada Gminy Kamiennik w dniu 12 października 2020 r. podjęła uchwałę nr XVII/141/20 Rady Gminy Kamiennik w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części terenu wsi Kłodobok.

Po przeprowadzeniu czynności sprawdzających organ nadzoru pismem z dnia 12 listopada 2020 r., na podstawie art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r., poz. 256 ze zm.) w związku z art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, zawiadomił Przewodniczącego Rady Gminy Kamiennik o wszczęciu postępowania nadzorczego. W dniu 16 listopada 2020 r. Przewodniczący Rady Gminy złożył w sprawie wyjaśnienia.

Dokonana przez organ nadzoru analiza przedmiotowej uchwały i załączonej do niej dokumentacji, a także złożonych wyjaśnień, wykazała naruszenie następujących przepisów prawa:

1. Art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy o planowaniu w związku z art. 93 ust. 2a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2020 r., poz. 65) poprzez ustalenie minimalnej powierzchni nowo wydzielanych działek budowlanych mniejszych niż 3000 m² dla terenów przeznaczonych pod tereny rolne i leśne.

Ustalenia zasad scalania i podziału nieruchomości w tym terenów przeznaczonych na cele rolne - oznaczonych symbolem RM1 i R1 w § 11 uchwały obejmują: „Szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem nakazuje się:

1. Dla nowo wydzielanych działek budowlanych:

- 1) nakazuje się minimalna szerokość frontu działki – 16 m;
- 2) nakazuje się minimalna powierzchnia działki - 600 m²;
- 3) nakazuje się zachowanie kąta 90 ° dla nachylenia granic wydzielanych działek budowlanych w stosunku do pasa drogowego ze zjazdem, z dopuszczalną tolerancją ± 20, przy czym obowiązuje zachowanie jednakowego kąta położenia linii podziałów geodezyjnych ciągów działek wydzielanych wydłuż tej samej drogi.

2. Ustalenie pkt 1, nie obowiązują przy wydzielaniu działek pod drogi, cele infrastruktury technicznej, cele publiczne, zabudowę zagrodową oraz w przypadku regulacji sytuacji prawno-własnościowej nieruchomości;”

Procedura, o której mowa w kwestionowanym przepisie – scalania i podziału nieruchomości objętych planem, jest przedmiotem regulacji art. 101 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Powyższa procedura odnosi się do nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele inne niż rolne i leśne.

Zatem jeżeli miejscowy plan wprowadza zapis dotyczące podziału nieruchomości przeznaczonej na cele rolne na działki o powierzchni mniejszej niż 0,3 ha, to taki zapis pozostaje w sprzeczności z art. 93 ust. 2a ustawy o gospodarce nieruchomościami (por. WSA we Wrocławiu z 05 grudnia 2017 r. sygn. akt II SA/Wr 610, WSA we Wrocławiu z 17 stycznia 2018 r. sygn. akt II SA/Wr 706/17).

Zdaniem organu nadzoru, powyższe stanowi istotne naruszenia zasad sporządzenia przedmiotowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, gdyż ustalone minimalne powierzchnie nowo wydzielanych działek budowlanych dotyczą terenów przeznaczonych na cele rolnicze i leśne o wartości mniejszej niż 0,3 ha, co jest sprzeczne z dyspozycją art. 93 ust. 2a ustawy o gospodarce nieruchomościami. Usunięcie zapisów dotyczących szczegółowych zasady i warunków scalania i podziału nieruchomości, nie narusza struktury planu miejscowego. Pozostały teren, którego dotyczą zapisy planu stanowi zabudowę mieszkaniową jednorodzinną MN1. Teren ten obejmuje jedną działkę, która przy zastosowaniu zasad określonych w § 11 nie spełniał możliwości scalenia i podziału w ww. zakresie.

W związku z powyższym przychyła się do złożonych wyjaśnień i ogranicza się do wykreślenia z procedowanej treści uchwały § 11 ust. 1 pkt 2. Usunięcie zapisów dotyczących szczegółowych zasady i warunków scalania i podziału nieruchomości w zakresie minimalnej powierzchni działki, nie narusza struktury planu miejscowego.

2. Art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r., nr 164, poz. 1586) poprzez brak określenia maksymalnej wysokości dla pozostałej zabudowy.

W zapisach planu brak informacji o maksymalnej wysokości zabudowy, która jest dopuszczona na terenie MN1 oraz RM1, wprowadzona w zasadach kształtowania zabudowy wartość odnosi się wyłącznie do nowej zabudowy. Zgodnie z ww. przepisami prawa do zakresu obowiązkowych ustaleń planu miejscowego zalicza się ustalenie maksymalnej wysokości zabudowy. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w planie określa się obowiązkowo zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalna wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania, w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów. W ślad za ustawą, rozporządzenie w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w § 4 pkt 6 wskazuje, iż ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności określenie: linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udział powierzchni biologicznie czynnej, a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu.

Badana uchwała spełnia wymogi ustawy w sposób wybiórczy. Dla terenu MN1 zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wyznacza się zasadach kształtowania zabudowy maksymalną wysokość **nowej zabudowy** 12 m, dla terenu RM1 terenów zabudowy zagrodowej wyznacza się w zasadach kształtowania zabudowy maksymalną wysokość **nowej zabudowy** 12 m. Zauważyć należy, iż wskaźników zabudowy nie rozróżnia się na istniejącą i projektowaną zabudowę, a jeżeli rada gminy dokonuje takiego podziału, należy wszystkie wskaźniki zabudowy uzupełnić odpowiednio do rozróżnionych sposobów zabudowy.

Opisany wyżej zakres regulacji dokonanych przez radę gminy, mający charakter incydentalny w zakresie wskaźników i parametrów zabudowy, czyni badaną uchwałę wadliwą. Możliwość uregulowania spraw znajdujących się w wyłącznej kompetencji rady gminy przez inne organy i podmioty na dalszych etapach procesu budowlanego – co mogłoby mieć miejsce w zakresie brakujących wskaźników i parametrów zabudowy i zagospodarowania terenu.

W ramach złożonych wyjaśnień przez radę gminy, w których jednoznacznie określono, iż zapisie pojawiła się nieścisłość organ nadzoru ogranicza się do wyeliminowania z obrotu prawnego słowa „nowej”. Tym samym zapis staje się spójny i jednoznaczny, zgodny z wymaganiami art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

3. Art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o planowaniu w zw. z art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2018 r. poz. 1454) poprzez dopuszczenie w § 13 pkt 7 przedmiotowej uchwały możliwości odprowadzenie ścieków komunalnych do zbiorników wybieralnych do czasu zrealizowania kanalizacji, z pominięciem możliwości wyposażenie nieruchomości w przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych, spełniającą wymagania określone w przepisach odrębnych.

Stosownie do treści art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jednym z elementów miejscowego planu zagospodarowania są ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, w czym mieszczą się postanowienia co do sposobu oczyszczania i odprowadzania ścieków.

Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu porządku i czystości w gminach wskazuje zaś obowiązki, które spoczywają na właścicielach nieruchomości. W art. 5 ust. 1 pkt 2 tej ustawy określono postępowanie właścicieli nieruchomości z nieczystościami ciekłymi, którzy wini zapewnić ustawowo określone 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, przyłączanie nieruchomości do sieci kanalizacyjnej nie jest obowiązkowe, jeżeli nieruchomość jest wyposażona w przydomową oczyszczalnię ścieków, spełniającą wymagania określone w przepisach odrębnych. W ocenie organu nadzoru wskazany przepis ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach będzie miał również zastosowanie w sytuacji, gdy budowa kanalizacji jest uzasadniona, a więc nie występują przeszkody techniczne lub ekonomiczne jej realizacji, ale sieć taka nie została jeszcze zrealizowana. Organ gminy w § 13 ust. 7 planu miejscowego, dopuścił jedynie możliwość odprowadzenia ścieków do zbiorników wybieralnych do czasu zrealizowania kanalizacji, pomijając możliwość realizacji przydomowych oczyszczalni ścieków. Wobec powyższego uznanie odprowadzanie ścieków tylko do bezodpływowego zbiornika na nieczystości, narusza art. 5 ust. 2 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Stanowisko takie znalazło potwierdzenie w szeregu wyroków, np.: II SA/Wr 165/14 z 4 czerwca 2014 r., II SA/Wr 756/14 z 16 grudnia 2014 r., II SA/Wr 564/14 z 16 grudnia 2014 r.

Biorąc pod uwagę powyższe należy stwierdzić istotne naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego naruszające zarówno przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jak ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Organ nadzoru stwierdza nieważność § 13 pkt 7 w zakresie słów „do zbiorników wybieralnych” przedmiotowej uchwały, pozostawiając zapis, który umożliwi zgodnie z przepisami odrębnymi realizację przydomowych oczyszczalni ścieków.

Przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym formułują dwie przesłanki zgodności z przepisami prawa uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Pierwszą jest uwzględnienie zasad sporządzania planu, co oznacza, że władztwo planistyczne wyrażone w podjętej uchwale nie może naruszać przepisów prawa materialnego. Druga przesłanka zgodności dotyczy zachowania ustawowej procedury sporządzania planu oraz właściwości organów uczestniczących w tej procedurze, a określona jest jako zachowanie trybu sporządzenia planu. Jak wykazano powyżej badana uchwała narusza w sposób istotny zasady sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. O zakresie niniejszego rozstrzygnięcia zadecydowała treść art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym: istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. W orzecnictwie sądów administracyjnych istnieje zgodny pogląd, że naruszenie prawa zostaje ocenione jako istotne, wtedy, kiedy prowadzi w konsekwencji do sytuacji, gdy przyjęte ustalenia planistyczne są jednoznacznie odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono zasad lub trybu sporządzania planu miejscowego (np. wyrok NSA z dnia 15 marca 2018 r., sygn. akt II OSK 2286/17). Każde ze stwierdzonych naruszeń prawa dokonane w uchwale Rady Gminy Kamiennik ocenić należy jako istotne, bo ich wystąpienie prowadziłyby do błędnych ustaleń, a mianowicie:

- brak możliwości realizacji przydomowych oczyszczalni ścieków;
- ustalenie minimalnej powierzchni nowo wydzielanych działek budowlanych mniejszych niż 3000 m² dla terenów przeznaczonych pod tereny rolne i leśne;

·ustalenie maksymalnej wysokości zabawowy wyłącznie dla nowej zabudowy;

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa miejscowego, winien jasno i czytelnie określać nakazy, zakazy i dopuszczenia.

Powinien być tak sformułowany, aby intencje lokalnego uchwałodawcy były odczytywane jednoznacznie.

W związku z powyższym orzeczono jak na wstępie.

POUCZENIE

Na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym niniejsze rozstrzygnięcie może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu, za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

z up. Wojewody Opolskiego
Dyrektor
Wydziału Infrastruktury i Nieruchomości

Małgorzata Kałuża-Swoboda