



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA OPOLSKIEGO

Opole, dnia 10 listopada 2015 r.

Poz. 2488

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IN.VI.743.67.2015.AD WOJEWODY OPOLSKIEGO

z dnia 6 listopada 2015 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1, ust. 4 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zmianami) oraz art. 28 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (j.t. Dz. U. z 2015 r. poz. 199 ze zmianami) **stwierdzam nieważność uchwały nr XIII/101/2015 Rady Miejskiej w Zdzeszowicach z dnia 30 września 2015 r.** w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Zdzeszowice dla terenu poszerzenia cmentarza, **w części tekstowej dotyczących ustaleń:**

- § 6 ust. 1 uchwały,
- § 6 ust. 2 uchwały,
- § 9 ust. 3 pkt 2 uchwały.

UZASADNIENIE

Na sesji 2 lipca 2015 r. Rada Gminy Dąbrowa, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5, ustawy o samorządzie gminnym (j.t. Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.), art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 27 marca 2003 r. (j.t. Dz. U. z 2015 r. poz. 199 ze zm.), oraz w związku z uchwałą Rady Miejskiej w Zdzeszowicach nr L/395/2014 z dnia 26 czerwca 2014 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Zdzeszowice dla terenu poszerzenia cmentarza, po stwierdzeniu, że plan nie narusza ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Zdzeszowice, przyjętego uchwałą nr XIII/97.2011 z dnia 27 września 2011 roku. Wyżej wymieniona uchwała wraz z załącznikami oraz dokumentacją prac planistycznych wpłynęła do organu nadzoru 7 października 2015 r. w celu oceny ich zgodności z przepisami prawnymi. Po przeprowadzeniu czynności sprawdzających organ nadzoru, pismem z 2 listopada 2015 r., na podstawie art. 61 § 1 i 4 ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (j.t. Dz. U. z 2013 r. poz. 267 ze zmianami) w związku z art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym (j.t. Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zmianami), Wojewoda Opolski zawiadomił Przewodniczącego Rady Miejskiej w Zdzeszowicach o wszczęciu z urzędu postępowania nadzorczego wraz z zapewnieniem organom Gminy Dąbrowa możliwości czynnego udziału w prowadzonym postępowaniu, poprzez składanie wyjaśnień dotyczących przedstawionego w wyżej wymienionym piśmie zarzutu w terminie do 4 listopada 2015 r.

Wszczęcie postępowania nadzorczego nastąpiło z powodu naruszenia następujących artykułów:

1. Art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p w związku z art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu porządku i czystości w gminach (j.t. Dz. U. z 2013 r. poz. 1399) poprzez nakazanie przyłączania nieruchomości do sieci kanalizacji sanitarnej, w rozdziale 5, § 9 ust. 3 pkt 2 przedmiotowej uchwały.

Przyłączanie nieruchomości do sieci kanalizacyjnej nie jest obowiązkowe, jeżeli nieruchomość jest wyposażona w przydomową oczyszczalnię ścieków lub bezodpływowych zbiorników na nieczystości spełniające wymagania określone w przepisach odrębnych.

2. Art. 15 ust. 2 pkt 2 u.p.z.p. poprzez zapisy przekraczające kompetencje gminy w zakresie kształtowania zabudowy, będące powtórzeniem zapisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r., poz. 782) dla ustaleń znajdujących się w § 6 ust. 2.

3. Art. 15 ust. 2 pkt 2 u.p.z.p. poprzez zapis nieprecyzyjnych ustaleń dla kształtowania zabudowy, odnoszących się do nieostrych i niesprecyzowanych pojęć powodujących brak możliwości odczytania jednoznacznie uchwalanej normy, w § 6 ust. 1 przedmiotowej uchwały,

4. Art. 20 ust. 1 u.p.z.p. poprzez zamieszczenie stwierdzenia w podstawie prawnej, iż uchwalany plan miejscowy nie narusza ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Zdzeszowice.

Przewodniczący Rady Miejskiej Zdzeszowicach przedstawił wyjaśnienia w wyznaczonym terminie. Odnosząc się do zarzutów, stwierdził, iż (cyt.) „*Przepis przedmiotowej uchwały zawarty w § 9 ust. 3 pkt 2 o treści „dopuszcza się odprowadzanie ścieków do indywidualnych oczyszczalni lub szczelnych zbiorników bezodpływowych, wyłącznie do czasu wybudowania kanalizacji sanitarnej wynika z uwzględnienia warunku opinii Regionalnego dyrektora Ochrony Środowiska w Opolu, zastosowanego w sposób jednolity dla wszystkich jednocześnie procedowanych planów”.*

Odnosząc się do zapisów kształtowania ładu przestrzennego w § 6 ust. 2 przedmiotowej uchwały, Przewodniczący Rady stwierdził, iż ustalenie to (cyt.) „*wynika z dbałości o kształtowanie ładu przestrzennego i obserwowanych konfliktów sąsiedzkich na terenie, tłumaczonych brakiem pełnej informacji o zasadach zagospodarowania w planie, jest faktycznie powtórzeniem zapisów ustawy o gospodarce nieruchomościami”.*

Natomiast tłumaczenie odnośnie zapisu ujętego w § 6 ust. 1 przedmiotowej uchwały wskazywały na (cyt.) „*przyjętej praktyki w związku z twierdzeniem Konserwatora Zabytków, iż taki „otwarty” zapis jest podstawą dla Konserwatora zabytków do wydawania opinii dotyczących zachowania szczególnych indywidualnych walorów konserwatorskich”.*

Odpowiedź w stosunku do zarzutu naruszenia art. 20 ust. 1 u.p.z.p. polegała na stwierdzeniu, iż (cyt.) „*Prowadzone do tej pory opracowania planistyczne, zawierały w preambulach takie stwierdzenia i nie podlegały one zakwestionowaniu przez organ nadzoru prawnego”.*

Wojewoda Opolski wyjaśnia zatem, co następuje.

Odnosząc się do tłumaczeń Przewodniczącego Rady Miejskiej w Zdzeszowicach, iż wyżej przytoczone zapisy wynikają z warunku zawartego w opinii Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Opolu zastosowanego w sposób jednolity dla wszystkich jednocześnie procedowanych planów, Organ nadzoru zaznacza, iż w dokumentacji planistycznej dołączonej do przedmiotowej uchwały, znajduje się pismo od Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Opolu nr WOOŚ.410.32.2015.ER z dnia 4 marca 2015 r. opiniujące plan miejscowy pozytywnie bez uwag. Nie odnaleziono w nim zapisu warunkującego opinię. Zatem należy stwierdzić, iż wyjaśnienie Przewodniczącego Rady nie znajduje odzwierciedlenia w stanie faktycznym.

Zapisy przedmiotowej uchwały w § 9 ust. 3 pkt 2 ustalają fakt, iż (cyt.) *dopuszcza się, wyłącznie do czasu wybudowania kanalizacji sanitarnej, odprowadzenie ścieków indywidualnych oczyszczalni lub szczelnych zbiorników bezodpływowych pod warunkiem zapewnienia ich okresowego odbioru i oczyszczenia w oczyszczalni ścieków.* 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 zasady postępowania właścicieli nieruchomości z nieczystościami. Wynika z nich, iż właściciele nieruchomości winni 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.

Wobec powyższego uznanie przydomowych oczyszczalni ścieków jako tymczasowych urządzeń do odprowadzania ścieków bytowych do czasu realizacji zbiorczej kanalizacji miejskiej, 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.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 2 u.p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego. Powyższa uchwała w §6 ust. 2 (cyt.) *Dopuszcza się dokonywanie nowych podziałów geodezyjnych pod warunkiem zapewnienia dostępu do drogi publicznej dla podzielonych nieruchomości oraz spełnienia warunków jakim powinny odpowiadać budynki i ich sytuowanie*. Przytoczone ustalenia są powtórzeniem aktu wyższego rzędu tj. ustawy o gospodarce nieruchomościami w zakresie objętym przepisami art. 25 ust. 2, art. 93 ust. 1, ust. 2 i ust. 3, art. 95, art. 104 ust. 2. Przewodniczący Rady Gminy przyznaje rację organowi nadzoru, iż wyżej ustalenia stanowią powtórzenie zapisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, oraz zaznacza, iż powtórzono zapisy ustawy w celu zapewnienia dbałości o kształtowanie ładu przestrzennego, a także uwzględniając kwestię występowania konfliktów sąsiedzkich, spowodowanych brakiem pełnej informacji o zasadach zagospodarowania w planie miejscowym. Zdaniem Wojewody Opolskiego ustalenia miejscowego planu, które są faktycznym powtórzeniem zapisu aktu wyższego rzędu stanowią naruszenie zasad sporządzania planów miejscowych. Natomiast zapisy regulujące podział nieruchomości zostały uwzględnione w § 12 ust. 1, ust. 2, ust. 3 oraz ust. 4 przedmiotowej uchwały, w efekcie czego ww. wyjaśnienia Przewodniczącego Rady Gminy nie znajdują odniesienia w omawianej uchwale.

Stanowisko znajduje potwierdzenie w wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 27 sierpnia 2013 r. (II SA/Wr 475/13) (cyt.) *„Akt prawa miejscowego organu jednostki samorządu terytorialnego stanowiony jest na podstawie upoważnienia ustawowego i winien być sporządzany tak, by jego regulacja nie wykraczała poza jakiegokolwiek unormowania ustawowe, nie czyniła wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a także by nie powtarzała kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. Akt prawa miejscowego musi zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. Przypomnieć należy, iż tylko w ustawie dozwolone jest ustalenie obowiązków i praw obywateli oraz określenie wyjątków władczej ingerencji w konstytucyjnie gwarantowane prawa i wolności obywateli. Również tylko w ustawie dopuszczalne jest określenie kompetencje organów administracji publicznej. Zakres upoważnienia winien być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę (art. 7 Konstytucji RP). Normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły co oznacza, że zakazane jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisy kompetencyjne oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii”*.

Stanowisko Wojewody znajduje również poparcie w komentarzu A. Ostrowskiej (cyt.) *„Plan jako akt podstawowy, uchwalany na podstawie upoważnienia ustawowego, nie może wykraczać poza unormowania ustawowe, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a także regulować kwestii już unormowanych w aktach prawnych wyższego rzędu. Ustawodawca, formułując delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nieobjętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby terenu, do którego właściwy akt wykonawczy jest skierowany”* (Ostrowska A. Elementy treści uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – cz. 1, LEX/el. 2013).

Kolejnym zarzutem odnoszącym się do art. 15 ust. 2 pkt 2 u.p.z.p jest zapis nieprecyzyjnych ustaleń dla kształtowania zabudowy, stanowiący nieostre i niesprecyzowane pojęcia powodujące brak możliwości odczytania jednoznacznie uchwalanej normy. Przedmiotowa uchwała w § 6 ust. 1 ustala (cyt.) *„Kształtowanie zabudowy musi uwzględniać istniejące walory krajobrazowe oraz skalę, formę detal architektoniczny i materiały charakterystyczne dla regionalnego budownictwa”*. Stanowisko Przewodniczącego Rady tłumaczy, iż przytoczone zapisy wynikają z przyjętej praktyki w związku z twierdzeniem Konserwatora Zabytków, iż „otwarty” zapis jest podstawą dla Konserwatora Zabytków do wydawania opinii dotyczących zachowania szczególnych indywidualnych walorów konserwatorskich. Organ nadzoru podkreśla, iż z zamieszczonych w dokumentacji planistycznej opinii Opolskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków nr ZN.5150.21.2015.MB z dnia 4 marca 2015 r. oraz nr 5150.21.2015.MB z dnia 18 maja 2015 r. wynika, iż organ opiniujący winien zwrócić uwagę na konieczność określenia zasad ochrony krajobrazu kulturowego, dziedzictwa kulturowego, zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, uwzględniając fakt, iż w bliskim sąsiedztwie granicy omawianego planu miejscowego znajduje się mogiła zbiorowa powstańców śląskich, wpisana do rejestru zabytków. Natomiast zapisy przedmiotowej uchwały w § 6 ust. 1 dotyczą ustaleń nieprecyzyjnych, odnoszących się do bliżej nieokreślonych przepisów prawa, w efekcie czego nie wywołują żadnych skutków prawnych.

Przytoczone ustalenia są sprzeczne z zasadami technik prawodawczej. W opinii M. Kędziora i J. Kędziora (cyt.) „Przytoczone przykłady są przede wszystkim sprzeczne z zasadami techniki prawodawczej, a z ich treści nie wynikają żadne skutki prawne. Kłopot dla organów administracji architektoniczno-budowlanej pojawia się najczęściej wtedy, gdy są wykorzystywane jako argument w konflikcie. Są nierzadko powodem do wnoszenia protestów w przypadku kwestionowanych inwestycji, wykorzystując ich wieloznaczność jako oczywiste naruszenie przepisów prawa miejscowego. Takie sprawy na ogół kończą się w sądach. Jest to znakomity przykład sytuacji, w której takie pojęcia są wielokrotnie i często odmiennie interpretowane. (M. i J. Kędziora, *Definiowanie pojęć oraz ustalenia w zakresie ochrony i kształtowania ładu przestrzennego w kontekście oceny zgodności projektów budowlanych z planami miejscowymi*” [w:] Zeszyt nr ZOIU 2/07, str. 12, Wrocław 2007).

Zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, plan miejscowy uchwała rada gminy po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium. Powyższa ustawa nie zawiera rozwiązania odnośnie prawnej formy, w której powinno nastąpić stwierdzenie, że projekt planu nie narusza ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Odpowiedzią Przewodniczącego Rady Gminy w stosunku do podniesionego zarzutu było stwierdzenie, iż (cyt.) „Prowadzone do tej pory opracowania planistyczne, zawierały w preambulach takie stwierdzenia i nie podlegały one zakwestionowaniu przez organ nadzoru prawnego”. Organ nadzoru przyjmuje tłumaczenia Przewodniczącego Rady Gminy, jednakże wskazuje, iż stwierdzenie nienaruszalności studium jest rozstrzygnięciem rady gminy, zatem powinno zostać podejmowane w formie odrębnej uchwały poprzedzającej podjęcie uchwały w sprawie planu miejscowego lub w części wstępnej uchwały w sprawie planu miejscowego. Zamieszczenie stwierdzenia w podstawie prawnej, iż uchwalony plan nie narusza ustaleń studium jest nieistotnym naruszeniem prawa, aczkolwiek należało podjąć odrębną uchwałę o nienaruszeniu ustaleń studium przed uchwaleniem miejscowego planu lub zapis ten umieścić w części wstępnej.

Wojewoda podkreśla, iż miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa powszechnie obowiązującego musi spełniać wysokie wymagania stawiane tej kategorii aktów normatywnych oraz odpowiadać standardom legalności. W przypadku naruszenia zasad sporządzania planu ustawodawca nie wymaga, aby przedmiotowe naruszenie miało charakter istotny. Oznacza to, że każde naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, w tym nakaz przyłączenia nieruchomości do sieci kanalizacji sanitarnej, umieszczenie ustaleń stanowiących powtórzenie zapisów aktu wyższego rzędu przekraczając tym samym kompetencje gminy oraz zapis nieprecyzyjnych ustaleń odnoszących się do bliżej nieokreślonych przepisów prawa, skutkować będzie stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części.

Biorąc pod uwagę ww. niezgodności z prawem uchwały nr XIII/101/2015 Rady Miejskiej w Zdzeszowicach z dnia 30 września 2015 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Zdzeszowice dla terenu poszerzenia cmentarza, Wojewoda uznaje, iż wadliwość części zapisów dotyczących ustaleń:

- § 6 ust. 1 uchwały, (cyt.) „Kształtowanie zabudowy musi uwzględniać istniejące walory krajobrazowe oraz skalę, formę detal architektoniczny i materiały charakterystyczne dla regionalnego budownictwa”,
- § 6 ust. 2 uchwały, (cyt.) „Dopuszcza się dokonywania nowych podziałów geodezyjnych pod warunkiem zapewnienia dostępu do drogi publicznej dla podzielonych nieruchomości oraz spełnienia warunków jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie”,
- § 9 ust. 3 pkt 2 uchwały, (cyt.) „dopuszcza się, wyłącznie do czasu wybudowania kanalizacji sanitarnej, odprowadzenie ścieków do indywidualnych oczyszczalni lub szczelnych zbiorników bezodpływowych pod warunkiem zapewnienia ich okresowego odbioru i oczyszczenia w oczyszczalni ścieków”,

skutkuje stwierdzenie nieważności uchwały w wyżej wymienionym zakresie. Tut. Organ nie znalazł podstaw do stwierdzenia nieważności ww. uchwały w pozostałym zakresie. Stwierdzenie nieważności części uchwały nr XIII/101/2015 Rady Miejskiej w Zdzeszowicach z dnia 30 września 2015 r. określonej przedmiotowym rozstrzygnięciem, pozostaje bez wpływu na pozostały zakres te same uchwały.

Natomiast w stosunku do pozostałych wymienionych naruszeń prawa, Wojewoda ogranicza się do wskazania, że przedmiotowa uchwała została wydana z naruszeniem prawa. Wydane w przedmiotowej sprawie wskazanie ma na celu zapobieżenie tego typu uchybieniom w przyszłości.

POUCZENIE

Na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, w związku z art. 54 ust. 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (j.t. Dz. U. z 2002 r. Nr 153, poz. 1270 ze zmianami), 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

Marek Świetlik