



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 3 sierpnia 2015 r.

Poz. 3356

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.6.5.2015.MS1 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 24 czerwca 2015 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r., poz. 594, ze zm.) Wojewoda Dolnośląski:

stwierdza nieważność

uchwały Rady Gminy Bolesławiec Nr IV/30/15 z 20 maja 2015 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Brzeźnik w części dotyczącej złoża Brzeźnik, **w części**, tj.:

- § 13 ust. 2 pkt 1 we fragmencie „(...)budowlanych(...)”;
- § 13 ust. 2 pkt 2 we fragmencie „(...)budowlanych(...)”;
- § 16 ust. 4 pkt 1 i 3.

UZASADNIENIE

Na sesji 20 maja 2015 r. działając m.in. na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jednolity: Dz. U. z 2015 r., poz. 199, dalej powoływana jako: **Ustawa**) Rada Gminy Bolesławiec podjęła uchwałę nr IV/30/15 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Brzeźnik w części dotyczącej złoża Brzeźnik (dalej: **Uchwała**).

Wypełniając obowiązek wynikający z art. 90 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 2 Ustawy, Wójt Gminy przedłożył Uchwałę Wojewodzie Dolnośląskiemu 28 maja 2015 r., pismo Or.0711.7.2015 z 25 maja 2015 r.

Przeprowadzona przez Wojewodę Dolnośląskiego weryfikacja Uchwały w kontekście przesłanek, o których mowa w art. 28 ust. 1 Ustawy, doprowadziła do stwierdzenia, że została ona podjęta z naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego. **Spowodowało to konieczność stwierdzenia nieważności Uchwały w części, tj.:**

- § 13 ust. 2 pkt 1 i 2 każdorazowo we fragmencie „(...)budowlanych(...)” ze względu na naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 8 Ustawy i § 4 pkt 8 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. 1587, dalej jako: Rozporządzenie) w związku z art. 28 ust. 1 Ustawy;
- § 16 ust. 4 pkt 1 i 3 Uchwały ze względu na naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 10 Ustawy i art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r., poz. 1399, ze zm.) w związku z art. 28 ust. 1 Ustawy.

Stosownie do art. 28 ust. 1 Ustawy **naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego**, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części.

W kontekście przedmiotowej sprawy, kluczowe znaczenie mają **zasady sporządzania planu miejscowego**. Ustawodawca nie zdecydował się określić na czym one polegają pomimo wskazania na daleko idące reperkusje – ich naruszenie stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności aktu planistycznego gminy. Pomocnych uwag w tym zakresie dostarcza judykatura. W uzasadnieniu orzeczenia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 13 października 2011 r., sygn. akt IV SA/Po 330/11, *Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych*, wskazano że: „(...) **zasady sporządzenia planu miejscowego dotyczą zawartości tego aktu (części tekstowej i graficznej, załączników), oznaczają jego wartość i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej, a także standardów dokumentacji planistycznej.**” Ponadto skład orzekający poczynił uwagę w zakresie oceny wartościującej naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego. Zauważył, że: „(...) **większym rygoryzmem nacechowane jest naruszenie zasad sporządzania (...). O ile bowiem naruszenie trybu sporządzania (...) może stanowić podstawę nieważności uchwały tylko wówczas, gdy jest istotne, to przy naruszeniu zasad ich sporządzania, każde naruszenie wywołuje skutek nieważności uchwały.**”

Przechodząc do uzasadnienia konieczności orzeczenia nieważności Uchwały w oznaczonym zakresie należy poruszyć następujące kwestie.

I. Mocą § 13 Uchwały, realizując wymóg art. 15 ust. 2 pkt 8 Ustawy, Rada Gminy określiła zasady scalania i podziału nieruchomości. W unormowaniu tym, ustalając parametry działek uzyskiwanych w wyniku procedury scalania i podziału Rada posłużyła się pojęciem **działki budowlanej** (§ 13 ust. 2 pkt 1 i 2 Uchwały).

Działka budowlana została zdefiniowana w art. 2 pkt 12 Ustawy. Należy tutaj rozumieć nieruchomość gruntową lub **działkę gruntu**, której wielkość, cechy geometryczne, dostęp do drogi publicznej oraz wyposażenie w urządzenia infrastruktury technicznej spełniają wymogi realizacji obiektów budowlanych wynikające z odrębnych przepisów i aktów prawa miejscowego.

Z kolei **działka gruntu** została określona w art. 4 pkt 3 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity: Dz. U. z 2015 r., poz. 782). Ustawodawca nakazuje tutaj rozumieć niepodzieloną, ciągłą część powierzchni ziemskiej stanowiącą część lub całość nieruchomości gruntowej.

Zestawiając obie legalne definicje należy zauważyć, że nie każda działka gruntu będzie stanowiła działkę budowlaną i na odwrót - działka budowlana może się składać z kilku działek gruntu.

Standardy zapisywania ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w odniesieniu do problematyki, o której mowa w art. 15 ust. 2 pkt 8 Ustawy, zostały podane w § 4 pkt 8 Rozporządzenia. Autor aktu wykonawczego do Ustawy ustalił w tym zakresie, że: „(...) **ustalenia dotyczące szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości powinny zawierać określenie parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, w szczególności minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek, ich powierzchni oraz określenie kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego; (...)**”.

Z przedstawionych norm przepisów powszechnie obowiązujących wynika, że ustalając zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości Rada Gminy zobligowana była określić **parametry działek w rozumieniu art. 4 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, a nie parametry działek budowlanych**.

W powyższym stanie rzeczy pojawiła się konieczność stwierdzenia nieważności § 13 ust. 2 pkt 1 i 2 Ustawy każdorazowo we fragmencie: „(...) **budowlanych(...)**”. Przedstawione stanowisko nawiązuje do poglądu judykatury. W uzasadnieniu orzeczenia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 3 grudnia 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 639/13, *Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych*, wyrażono zapatrywanie, że ze względu na „(...) **treść art. 2 pkt 12 u.p.z.p. oraz art. 4 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, (...)** nie każda działka gruntu będzie stanowiła działkę budowlaną i na odwrót – działka budowlana może składać się z kilku działek gruntu. Ustalając zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości Rada zobligowana zatem była określić parametry działek w rozumieniu art. 4 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, a nie parametry działek budowlanych. W tym stanie rzeczy

podzielić należy stanowisko (...), że § (...) uchwały we fragmencie „budowlanej” naruszają prawo w sposób istotny.”

II. Kwestionowane niniejszym rozstrzygnięciem nadzorczym postanowienia § 16 ust. 4 pkt 1 i 3 Uchwały zlokalizowano w części poświęconej zasadom modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Przyjęto w nich, że: „*W zakresie unieszkodliwiania ścieków sanitarnych i przemysłowych ustala się: 1) odprowadzanie ścieków do kanalizacji sanitarnej; (...) 3) dopuszcza się stosowanie zbiorników bezodpływowych oraz przydomowych indywidualnych oczyszczalni ścieków w wypadku braku technicznych możliwości podłączenia działek budowlanych do kanalizacji sanitarnej (...)*”.

Ustawodawca we wskazanym powyżej przepisie art. 15 ust. 2 pkt 10 Ustawy zobowiązał autora projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego do określenia **zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej**. W powyższym mieszczą się postanowienia aktu planistycznego gminy dotyczące sposobu oczyszczania i odprowadzania ścieków. Taką też systematykę przyjęła Rada Gminy w Bolesławcu.

Kwestia poprawności określenia przywołanego elementu miejscowego planu powinna być oceniana w kontekście przepisów szczegółowo regulujących materię związaną z utrzymaniem czystości i porządku w gminie. Fundamentalną rolę odgrywa tutaj ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. W akcie tym wskazano na pewne obowiązki, które spoczywają na właścicielach nieruchomości. W art. 5 ust. 1 pkt 2 przywołanej ustawy unormowano postępowanie właścicieli nieruchomości z nieczystościami ciekłymi, którzy winni zapewnić ustawowo określone utrzymanie czystości i porządku przez: 1) przyłączenie nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej lub w przypadku, gdy budowa sieci kanalizacyjnej jest technicznie lub ekonomicznie nieuzasadniona, 2) wyposażenie nieruchomości w zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych lub w przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych, spełniające wymagania określone w przepisach odrębnych. Jednocześnie Ustawodawca **zastrzegł, że przyłączenie nieruchomości do sieci kanalizacyjnej nie jest obowiązkowe**, jeżeli nieruchomość jest wyposażona w przydomową oczyszczalnię ścieków, spełniającą wymagania określone w przepisach odrębnych.

Z przywołanego uregulowania ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wynika, że w przypadku gdy budowa sieci kanalizacyjnej **jest technicznie lub ekonomicznie nieuzasadniona** właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku poprzez wyposażenie nieruchomości w:

- 1) zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych lub
- 2) przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych - które spełniają wymagania określone w przepisach odrębnych.

Koncentrując się na postanowieniu § 16 ust. 4 pkt 3 Uchwały należy wskazać, że jego redakcja narusza ustawowy model określony w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Wprowadza bowiem rozwiązanie, w którym stosowanie przydomowych oczyszczalni ścieków i zbiorników bezodpływowych będzie miało miejsce w wypadku braku technicznych możliwości podłączenia działek budowlanych do kanalizacji sanitarnej. Tymczasem ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w odniesieniu do zbiorników bezodpływowych zastrzega, iż można po nie sięgnąć nie tylko w przypadku gdy budowa sieci kanalizacyjnej jest technicznie nieuzasadniona. Wskazana jest też przesłanka braku ekonomicznego uzasadnienia realizacji sieci kanalizacyjnej, która jednak została pominięta w § 16 ust. 4 pkt 3 Uchwały. Z kolei w stosunku do przydomowych oczyszczalni ścieków Ustawodawca po pierwsze zezwolił na ich stosowanie w tożsamych przypadkach jak w odniesieniu do zbiorników bezodpływowych. Ponadto dopuścił aby stanowiły one samoistne i niezależne rozwiązanie przy jednocześnie funkcjonującej sieci kanalizacyjnej o ile nieruchomość była w nie wyposażona przed powstaniem sieci kanalizacyjnej. Tę możliwość w Uchwale również pominięto.

Wzajemna relacja Uchwały i ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach na płaszczyźnie konstytucyjnego systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego prowadzi do wniosku, że akt planistyczny Rady Gminy Bolesławiec nie może modyfikować rozwiązań przyjętych w akcie hierarchicznie wyższym. W art. 15 ust. 1 Ustawy wprost wskazano, że projekt miejscowego planu należy sporządzić zgodnie m.in. z przepisami odrębnymi. Zaznaczenia wymaga, że w orzecznictwie nie brakuje głosów krytykujących modyfikowanie modelu przyjętego w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości

i porządku w gminach przez postanowienia aktów planistycznych gmin (w tym zakresie m.in. uwagi w uzasadnieniach do orzeczeń Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z: 16 grudnia 2014 r., sygn. akt II SA/Wr 564/14 i 25 marca 2015 r., sygn. akt II SA/Wr 57/15, *Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych*).

Powyższe wywody dotyczyły uzasadnienia konieczności stwierdzenia nieważności § 16 ust. 4 pkt 3 Uchwały. Objęcie aktem nadzoru unormowania § 16 ust. 4 pkt 1 Uchwały jest naturalną konsekwencją poprzedniego. Pozostawienie w obrocie prawnym § 16 ust. 4 pkt 1 Uchwały usankcjonuje bowiem sytuację, w której jedyną formą gospodarowania ściekami będzie kanalizacja sanitarna. Stanowi to jednak stan nie do pogodzenia z art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach ze względów, o których była powyżej mowa.

Mając na uwadze powyższe, niniejsze rozstrzygnięcie jest w pełni uzasadnione.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na podstawie art. 98 ustawy o samorządzie gminnym, w związku z art. 54 § 1 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity: Dz. U. z 2012 r. poz. 270 ze zm.) niniejsze rozstrzygnięcie może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, za pośrednictwem Wojewody Dolnośląskiego, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Wojewoda Dolnośląski:
T. Smolarz