



# DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 28 kwietnia 2017 r.

Poz. 2860

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IFIII.4131.1.45.2017 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 27 kwietnia 2017 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 446 ze zm.) w związku z art. 28 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 788 ze zm.)

### stwierdzam nieważność

uchwały Nr **XXXII/365/17** Rady Miejskiej w Pszczynie z dnia 23 marca 2017 r. w sprawie **miejsowego planu zagospodarowania przestrzennego w granicach administracyjnych sołectwa Studzionka**, w części zawartej w:

§ 5. ust. 2 pkt 2 lit. c;

§ 9. ust. 1 pkt 1 lit. b w zakresie słowa - „indywidualnych”;

§ 9. ust. 1 pkt 1 lit. c w zakresie słów - „z ujęć indywidualnych”;

### UZASADNIENIE:

W dniu 23 marca 2017 r. Rada Miejska w Pszczynie podjęła uchwałę Nr **XXXII/365/17** w sprawie **miejsowego planu zagospodarowania przestrzennego w granicach administracyjnych sołectwa Studzionka**.

Stosownie do przepisu art. 20 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (zwanej dalej ustawą o planowaniu) w dniu 29 marca 2017 r. Burmistrz Miasta Pszczyna przekazał organowi nadzoru wymienioną na wstępie uchwałę w celu zbadania jej zgodności z przepisami prawa oraz dokumentację prac planistycznych odzwierciedlającą przebieg postępowania w sprawie uchwalenia miejscowego planu.

W dniu 11 kwietnia 2017 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze oraz poinformował Radę Miejską w Pszczynie o możliwości złożenia wyjaśnień.

Pismem z dnia 26 kwietnia 2017 r. Burmistrz Miasta Pszczyna złożył wyjaśnienia odnoszące się do wskazanych w zawiadomieniu nieprawidłowości.

Po przeprowadzeniu postępowania w sprawie badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem przepisów prawa.

1. Rada Miejska w Pszczynie w badanej uchwale, w rozdziale 2 nazwanym – „Ustalenia obowiązujące dla całego obszaru objętego planem”, w § 5 ust. 2 pkt 2 lit. c ustaliła, zakaz „zagospodarowania i użytkowania terenów w sposób stwarzający uciążliwości dla sąsiednich nieruchomości, w szczególności w zakresie emisji zanieczyszczeń powietrza, wytwarzania hałasu i wibracji, emisji pola elektromagnetycznego”. Jednocześnie w powyższej uchwale ustalono w § 4 ust. 4. że „Zagospodarowanie terenów, o których mowa w Rozdziale 3 nie może naruszać ustaleń odnoszących się do całego obszaru planu zawartych w Rozdziale 1 i 2”. Rozdział 3 stanowi ustalenia szczegółowe dla terenów o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania.

Analizując § 5 ust. 2 pkt 2 lit. c należy dojść do wniosku, że zapis ten wprowadza nadmierne ograniczenia w możliwościach zagospodarowania terenów. Trudno bowiem uznać za możliwe zagospodarowanie terenów zgodne z ustalonymi przeznaczeniami w Rozdziale 3, które wykluczałoby jakąkolwiek emisję zanieczyszczeń powietrza, wytwarzanie hałasu czy emisję pola elektromagnetycznego. Zarówno wybudowanie budynku mieszkalnego jak i usługowego czy produkcyjnego wymaga zapewnienia możliwości jego podłączenia do sieci elektroenergetycznej, stosownego ogrzewania oraz dostępu do drogi publicznej. Oznacza to, że konieczne jest wybudowanie lub rozbudowanie elementów, które są w szczególności źródłem pola elektromagnetycznego (linie elektroenergetyczne), emisji zanieczyszczeń powietrza (indywidualne lub grupowe systemy grzewcze), hałasu (np. droga dojazdowa).

Ustawa o planowaniu w art. 15 ust. 2 pkt 3 stanowi, że planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu. Ustalenia planu nie mogą w sposób nieuzasadniony ingerować w prawo wykonywania własności nakładając na inwensorów obowiązki wykraczające poza przepisy ogólnie obowiązujące. Przepisy gminne mogą być wydawane wyłącznie w ramach obowiązujących przepisów wyższego rzędu (konstytucja, ustawa, rozporządzenie) i w zakresie upoważnień wyraźnie tam udzielonych organom gminy. Hierarchia źródła prawa została wyraźnie określona w art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Akty prawa miejscowego nie mogą regulować materii należących do przepisów wyższego rzędu i nie mogą być sprzeczne z nimi (zobacz: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 marca 2001 r. IV SA 385/99).

Należy zaznaczyć, że kwestie ochrony środowiska, w tym ochrony przed uciążliwościami związanymi z zagospodarowaniem terenów regulują przepisy ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (tekst jednolity Dz.U z 2017 r., poz. 519, zwana dalej prawem ochrony środowiska). Zgodnie z art. 6. 1 prawa ochrony środowiska ten kto podejmuje działalność mogącą negatywnie oddziaływać na środowisko jest obowiązany do zapobiegania temu oddziaływaniu. I tak, zgodnie z przepisami prawa ochrony środowiska:

- ochrona powietrza polegała na zapewnieniu jak najlepszej jego jakości, w szczególności przez: 1) utrzymanie poziomów substancji w powietrzu poniżej dopuszczalnych dla nich poziomów lub co najmniej na tych poziomach; 2) zmniejszanie poziomów substancji w powietrzu co najmniej do dopuszczalnych, gdy nie są one dotrzymane; 3) zmniejszanie i utrzymanie poziomów substancji w powietrzu poniżej poziomów docelowych albo poziomów celów długoterminowych lub co najmniej na tych poziomach (art. 85).

- ochrona przed hałasem polega na zapewnieniu jak najlepszego stanu akustycznego środowiska, w szczególności poprzez: 1) utrzymanie poziomu hałasu poniżej dopuszczalnego lub co najmniej na tym poziomie; 2) zmniejszanie poziomu hałasu co najmniej do dopuszczalnego, gdy nie jest on dotrzymany (art. 112).

- ochrona przed polami elektromagnetycznymi polega na zapewnieniu jak najlepszego stanu środowiska poprzez: 1) utrzymanie poziomów pól elektromagnetycznych poniżej dopuszczalnych lub co najmniej na tych poziomach; 2) zmniejszanie poziomów pól elektromagnetycznych co najmniej do dopuszczalnych, gdy nie są one dotrzymane (art. 121).

Zatem dla ochrony terenów sąsiednich przed uciążliwościami związanymi z zanieczyszczeniem powietrza, hałasem oraz polami elektromagnetycznymi wystarczy zapewnienie nieprzekraczania dopuszczalnych poziomów oddziaływania.

Oznacza to, że ustalony w uchwale § 5 ust. 2 pkt 2 lit. c zakaz zagospodarowania i użytkowania terenów w sposób powodujący oddziaływanie stwarzające jakąkolwiek uciążliwość dla terenów sąsiednich przekracza obowiązujące przepisy ustawy prawo ochrony środowiska i de facto uniemożliwia inwestowanie na wskazanych w planie terenach zgodnie z ich przeznaczeniem ustalonym w planie. Ustawodawca w przepisach Prawa ochrony środowiska, w szczególności w art. 85, art. 112, art. 121 wskazał na wymóg ograniczenia oddziaływania poszczególnych elementów zagospodarowania terenów mogących negatywnie oddziaływać na środowisko do poziomów dopuszczalnych. Oznacza to, że podmiot podejmujący działalność mogącą negatywnie oddziaływać na środowisko ma prawo prowadzić swoje przedsięwzięcia o ile nie przekracza dopuszczalnych poziomów tego oddziaływania określonych w stosownych rozporządzeniach, a zatem ustalenie § 5 ust. 2 pkt 2 lit. c badanej uchwały narusza przepisy Prawa ochrony środowiska

2. Rada Miejska w Pszczynie ustalając w badanej uchwale szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w § 9 ust. 1 pkt 1 lit. b zakazała „w strefie o odległości 150m od granic cmentarzy oznaczonych symbolami ZC i UKk/ZC poboru wody do picia i potrzeb gospodarczych z ujęć indywidualnych”, natomiast w § 9 ust. 1 pkt 1 lit. c zakazała „w strefie o odległości 500m od granic cmentarzy oznaczonych symbolami ZC i UKk/ZC budowy ujęć wody o charakterze zbiorników wodnych służących, jako źródło zaopatrzenia sieci wodociągowej w wodę do picia i potrzeb gospodarczych z ujęć indywidualnych”.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 9 w planie miejscowym określa się obowiązkowo: „szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy”.

Jednocześnie w § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 25 sierpnia 1959 r. w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze. (Dz.U. z 1959 r., nr 52 poz. 315 zwanym dalej rozporządzeniem o cmentarzach) określono, że „odległość cmentarza od zabudowań mieszkalnych, od zakładów produkujących artykuły żywności, zakładów żywienia zbiorowego bądź zakładów przechowujących artykuły żywności oraz studzien, źródeł i strumieni, służących do czerpania wody do picia i potrzeb gospodarczych, powinna wynosić co najmniej 150 m; odległość ta może być zmniejszona do 50 m pod warunkiem, że teren w granicach od 50 do 150 m od cmentarza posiada sieć wodociągową i wszystkie budynki korzystające z wody są do tej sieci podłączone”. Natomiast § 3 ust. 2 rozporządzenia o cmentarzach stanowi, że „odległość od granicy cmentarza ujęć wody o charakterze zbiorników wodnych, służących jako źródło zaopatrzenia sieci wodociągowej w wodę do picia i potrzeb gospodarczych, nie może być mniejsza niż 500 m”. Oznacza to, że w strefie pomiędzy odległością 150 m (a w przypadku podłączenia wszystkich budynków korzystających z wody do sieci wodociągowej – 50m ), a 500 m ustawodawca nie wprowadził ograniczeń dotyczących lokalizacji indywidualnych ujęć wody np. ze studni.

Rada Miejska w Pszczynie w badanej uchwale wyznaczyła „strefy 50 m, 150 m, 500 m od cmentarzy ograniczające możliwości zagospodarowania” (§ 2 ust. 1 pkt 11) oraz ustaliła szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym dotyczące terenów położonych w wyznaczonych powyżej strefach (§ 9). W uchwale tej nie sprecyzowano jak należy rozumieć określenie „indywidualne ujęcie wody”, jednak można założyć, że jest to inny niż sieć wodociągowa sposób zaopatrywania w wodę obiektów zlokalizowanych na danym obszarze. Interpretacja taka wynika z analizy przepisów dotyczących zaopatrzenia w wodę. Ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (tekst jednolity Dz.U z 2017 r., poz. 328) – zawiera definicję zbiorowego zaopatrzenia w wodę – jest to działalność polegająca na ujmowaniu, uzdatnianiu i dostarczaniu wody, prowadzona przez przedsiębiorstwo wodociągowo - kanalizacyjne (art. 2 pkt 21). Zbiorowe zaopatrzenie w wodę jest zadaniem własnym gminy. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (tekst jednolity Dz.U z 2015 r., poz. 1422) – dopuszcza indywidualne ujęcia wody, w razie braku warunków przyłączenia do sieci wodociągowej, dla działek budowlanych przewidzianych pod zabudowę budynkami przeznaczonymi na pobyt ludzi (art. 26). Ponadto kwestie pobierania wody z ujęć indywidualnych oraz urządzeń wodociągowych porusza Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 13 listopada 2015 r. w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi (Dz.U z 2015 r., poz. 1989). Zaopatrzenie w wodę odbywa się więc poprzez zbiorowe zaopatrzenie w wodę (realizowane przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne) lub z indywidualnych ujęć wody przy spełnieniu warunków określonych w rozporządzeniach. Należy zwrócić uwagę, że przepisy rozporządzenia o cmentarzach nie czynią takiego rozróżnienia, ograniczając w § 3 ust. 1 możliwość lokalizacji ujęć wody do picia i potrzeb gospodarczych od odległości tych ujęć od granic cmentarza. Natomiast w § 3 ust. 2 wprowadzają ograniczenia w zakresie ujęć wody ze zbiorników wodnych, służących jako źródło zaopatrzenia sieci wodociągowej.

Analizując ustalenia § 9 ust. 1 pkt 1 lit. b badanej uchwały należy stwierdzić, że uchwałodawca ograniczył zakaz lokalizacji ujęć wody do ujęć indywidualnych tzn. pominął ujęcia służące do zbiorowego zaopatrzenia w wodę. Tymczasem § 3 ust. 1 rozporządzenia o cmentarzach należy rozumieć jako zakaz lokalizacji wszelkich ujęć wody służących do czerpania wody do picia i potrzeb gospodarczych. Zatem zastosowanie określenia ujęć wody jako „indywidualnych” w § 9 ust. 1 pkt 1 lit. b badanej uchwały narusza § 3 ust. 1 rozporządzenia o cmentarzach.

Natomiast ustalony w § 9 ust. 1 pkt 1 lit. c badanej uchwały zakaz budowy ujęć indywidualnych stanowi finalnie zakaz budowy ujęć ze studni, źródeł i strumieni zarówno dla potrzeby zbiorowego oraz

indywidualnego zaopatrzenie w wodę. Tymczasem § 3 ust. 2 rozporządzenia o cmentarzach nie wyklucza możliwości realizacji ujęć ze studni na terenie położonym w odległości pomiędzy 150 m (lub w szczególnych przypadkach pomiędzy 50 m), a 500 m od granic cmentarza. Przepis ten wyklucza jedynie ujęcia wody o charakterze zbiorników wodnych, służących jako źródło zaopatrzenia sieci wodociągowej w wodę do picia i potrzeb gospodarczych. Zatem Rada Miejska w Pszczynie naruszyła także przepis § 3 ust. 2 rozporządzenia o cmentarzach. Nadmienić także trzeba, że nie zachodzą żadne przesłanki dla bardziej rygorystycznego niż to wynika z rozporządzenia o cmentarzach uregulowania kwestii zagospodarowania terenów w wyznaczonych strefach. Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązujących przepisach. Nie może także takiej regulacji modyfikować. Interpretacja zmodyfikowanego przepisu w kontekście danej uchwały może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. Jednocześnie należy pamiętać, że przepisy prawa miejscowego nie mogą być sprzeczne z przepisami wyższego rzędu.

W myśl art. 85 i 86 ustawy o samorządzie gminnym wojewoda sprawuje nadzór nad działalnością gminną na podstawie kryterium zgodności z prawem. Na podstawie art. 91 wskazanej ustawy uchwała gminy, która jest sprzeczna z prawem jest nieważna.

W omawianej sprawie wskazane naruszenia zasad sporządzania planu, dawało organowi nadzoru podstawy do stwierdzenia nieważności uchwały Nr **XXXII/365/17** Rady Miejskiej w Pszczynie z dnia 23 marca 2017 r. w sprawie **miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w granicach administracyjnych sołectwa Studzionka** jedynie w części, gdyż po wyeliminowaniu przepisów sprzecznych z prawem pozostałe przepisy tej uchwały będą mogły funkcjonować w obrocie prawnym.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia Radzie Miejskiej w Pszczynie rozstrzygnięcia nadzorczego.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Śląskiego w terminie 30 dni od jego doręczenia.

z up. WOJEWODY ŚLĄSKIEGO  
Zastępca Dyrektora Wydziału Infrastruktury

**Aleksandra Kroczek**

**Otrzymują:**

- 1) Rady Miejska w Pszczynie
- 2) a/a.