



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA OPOLSKIEGO

Opole, dnia 16 listopada 2020 r.

Poz. 3129

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IN.I.743.63.2020.AB WOJEWODY OPOLSKIEGO

z dnia 5 listopada 2020 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r., poz. 256 ze zm.) oraz art. 28 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 XXV/285/20 Rady Miasta Kędzierzyn-Koźle z dnia 29 września 2020 r.** w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Kędzierzyn-Koźle, części osiedla Sławięcice – obszar na południe od ul. Sławięcickiej i ul. Stefana Batorego w następującym zakresie:

1. **§ 11 pkt 7 lit. b.**

2. **Zwrotu „z obowiązkiem podłączenia do sieci kanalizacji sanitarnej w okresie dwóch lat od wybudowania sieci” zawartego w § 8 pkt 9 lit. c.**

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 29 września 2020 r. Rada Miasta Kędzierzyn-Koźle podjęła uchwałę nr XXV/285/20 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Kędzierzyn-Koźle, części osiedla Sławięcice – obszar na południe od ul. Sławięcickiej i ul. Stefana Batorego.

Zgodnie z art. 20 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Prezydent Miasta Kędzierzyn-Koźle przedstawił Wojewodzie Opolskiemu w dniu 6 października 2020 r. przedmiotową uchwałę wraz z dokumentacją prac planistycznych w celu oceny ich zgodności z przepisami prawa.

Po przeprowadzeniu czynności sprawdzających organ nadzoru pismem z dnia 19 października 2020 r., na podstawie art. 61 § 1 i 4 ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r., poz. 256 ze) w związku z art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, zawiadomił Przewodniczącego Rady Miasta Kędzierzyn-Koźle o wszczęciu postępowania nadzorczego. Pismem z 23 października 2020 r. Przewodniczący Rady Miasta złożył wyjaśnienia wobec podniesionych zarzutów.

Analiza przedłożonej uchwały, dokumentacji prac planistycznych, a także wyjaśnień Przewodniczącego wykazała następujące naruszenia prawa będące powodem zastosowanego środka nadzoru:

1. **Art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 7 pkt 7 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) z powodu braku jednoznacznego określenia przeznaczenia terenów oznaczonych na rysunku planu jako „istniejące dojazdy do działek budowlanych”, o których mowa w § 11 pkt 7 lit. b kontrolowanej uchwały.**

Analizując załącznik graficzny do uchwały – rysunek planu wykonany w skali 1:1000 – organ nadzoru stwierdził, że na dwóch terenach zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej o symbolach 2MN i 37MN zostały naniesione dodatkowe oznaczenia w postaci czarnego szrafu. Jak wynika z opisu oznaczeń użytych na rysunku planu są to informacyjne oznaczenia planu określone jako „istniejące dojazdy do działek budowlanych”. Lokalny prawodawca nie zachowując konsekwencji i spójności z rysunkiem planu w § 11 pkt 7 lit. b uchwały umieścił „istniejące dojazdy do działek budowlanych” jako element stanowiący planu zapewniający obsługę komunikacyjną terenów:

7) obsługę komunikacyjną terenów zapewnia się:

a) za pomocą zjazdów indywidualnych i publicznych z wyznaczonych na rysunku planu dróg publicznych i wewnętrznych przyległych do terenów, zgodnie z przepisami odrębnymi z zakresu budownictwa,

b) **za pomocą wyznaczonych na rysunku planu istniejących dojazdów do działek budowlanych.**

Ze względu na swoją funkcję „istniejące dojazdy do działek budowlanych” spełniają przesłankę wyznaczenia liniami rozgraniczającymi w sposób określony w § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – jako np. tereny dróg wewnętrznych.

Tymczasem, ze względu na zastosowane oznaczenia na rysunku planu, „istniejące dojazdy do działek budowlanych” stanowią część terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej o symbolach 2MN i 37MN. Taka sytuacja uniemożliwia jednoznaczne określenie przeznaczenia terenu oznaczonego w postaci czarnego szrafu – czy jest nim funkcja mieszkaniowa, czy też funkcja komunikacji wewnętrznej. Brak możliwości jednoznacznego określenia przeznaczenia terenów określanych jako „istniejące dojazdy do działek budowlanych” godzi w podstawowy cel sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a określony w art. 14 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym: w celu ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W konsekwencji ustawodawca jako obowiązkowe elementy planu wskazuje w art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnym sposobie zagospodarowania. Wadliwy sposób kształtowania przeznaczenia terenów objętych ustaleniami kontrolowanej uchwały uznać należy w związku z tym za **istotne naruszenie zasad** sporządzania miejscowego planu zagospodarowania, o których mowa w art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Organ nadzoru rozważył ponadto, czy stwierdzone naruszenie prawa polegające na braku jednoznacznego określenia przeznaczenia terenu, nie wpłynęło na sposób realizacji badaną uchwałą innych obowiązków określonych w art. 15 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w szczególności obowiązku określenia zasad modernizacji, budowy i rozbudowy systemów komunikacji. Analiza graficznych ustaleń planu, a także ustalonych parametrów i zasad zabudowy dla terenów 2MN i 37MN wskazuje, że pozostałe, prawidłowo określone elementy systemu komunikacji gwarantują tym terenom odpowiedni dostęp do drogi publicznej i powiązanie z zewnętrznym układem komunikacyjnym. Mając na uwadze tę okoliczność organ nadzoru wyeliminował niniejszym rozstrzygnięciem § 11 pkt 7 lit. b uchwały. Dzięki temu ustalenia planu stały się spójne, jednoznacznie określają przeznaczenie terenów i prawidłowo realizują obowiązek określenia układu sieci komunikacyjnej.

2. § 115 w związku z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2004 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r., poz. 283).

Zgodnie z regułą wynikającą z § 115, stosowanego w związku z § 143 „Zasad techniki prawodawczej”, w akcie prawa miejscowego zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym. W orzecznictwie sądów administracyjnych istnieje ugruntowany pogląd, że regulacja ta jest konsekwencją przepisu art. 94 Konstytucji, który wskazuje, że akty prawa miejscowego muszą być ustanawiane nie tylko „na podstawie”, ale i „w granicach” upoważnień zawartych w ustawie. Oznacza to, że organ działający w ramach ustawowej kompetencji jest ściśle związany zakresem przekazanego mu upoważnienia, którego nie ma możliwości interpretować w sposób rozszerzający.

Poddana kontroli uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ustaliła dla obszaru planu zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. W ocenie tutejszego organu nadzoru ustalając zasady gospodarki ściekami Rada Miasta wykroczyła jednak poza zakres upoważnienia ustawowego ustalając w § 8 pkt 9 lit. c uchwały dopuszczenie gromadzenia ścieków komunalnych w zbiornikach bezodpływowych do czasu budowy miejskiej kanalizacji sanitarnej zgodnie z przepisami odrębnymi z **obowiązkiem podłączenia się do sieci kanalizacji sanitarnej w okresie dwóch lat od wybudowania sieci**”.

Granice możliwej prawnej regulacji rady gminy w zakresie zasad, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu, wyznacza rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r., nr 164, poz. 1587). W § 4 pkt 9 tego aktu stwierdza się, że ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej powinny zawierać:

- a) określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych,
- b) określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym,
- c) wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej,

Przywołany przepis pozwala, a zarazem i zobowiązuje radę do ustalenia w planie wyłącznie: układu sieci (tj. ich przebiegu w formie graficznej), warunku powiązań z zewnętrznym układem (w przypadku sieci kanalizacyjnej – np. jej odbiornika w postaci oczyszczalni ścieków) oraz parametrów sieci. Przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jak i aktu wykonawczego do tej ustawy, nie pozwalają radzie gminy na określanie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego jakichkolwiek obowiązków właścicieli nieruchomości w zakresie podłączenia do sieci kanalizacji sanitarnej, czyli takiego, jaki został wprowadzony przepisem § 7 pkt lit. b uchwały (por. Wyrok WSA w Krakowie z dnia 7 lutego 2019 r., sygn. akt II SA/Kr 1415/18).

Zgodnie z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Odwołując się ponownie do uznanego dorobku sądów administracyjnych należy przywołać kolejny pogląd (np. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 18 lutego 2016 r., sygn. akt III SA/Po 1007/15), że pojęcie sprzeczności z prawem w rozumieniu art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym obejmuje sprzeczność postanowień uchwały z jakimkolwiek aktem prawa powszechnie obowiązującego, w tym także z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2004 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.

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). Na gruncie badanej uchwały brak istotnego naruszenia przepisów rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” oznaczałby brak określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego obowiązku podłączenia do sieci kanalizacji sanitarnej w ciągu dwóch lat od jej wybudowania. Skutkiem takiej konstatacji może być tylko wyeliminowanie normy ustalonej w § 8 pkt 9 lit. c uchwały w sprawie planu.

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
Zastępca Dyrektora
Wydziału Infrastruktury i Nieruchomości

Małgorzata Zagaja