



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 10 listopada 2014 r.

Poz. 4750



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NK-N.4131.54.62.2014.AS

Wrocław, dnia 5 listopada 2014 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

stwierdzam nieważność

§ 21 ust. 2 pkt. 2, § 21 ust. 2 pkt 4 we fragmencie „zaopatrzenie w energię elektryczną, a także usunięcia kolizji z istniejącą siecią elektroenergetyczną średniego napięcia należy rozwiązać w oparciu o warunki określone przez operatora sieci” oraz § 21 ust. 2 pkt 5 uchwały Nr LII/306/14 Rady Gminy Kostomłoty z dnia 30 września 2014 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Kostomłoty dla obszaru położonego w obrębie Godków.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 września 2014 r., Rada Gminy Kostomłoty podjęła uchwałę LII/306/14 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Kostomłoty dla obszaru położonego w obrębie Godków.

Uchwałę doręczono Wojewodzie Dolnośląskiemu w dniu 8 października 2014 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie przez Radę Gminy:

- § 21 ust. 2 pkt. 2 uchwały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tj Dz. U. z 2012 r. poz. 647 ze zm.) w związku z art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r. poz. 1399 ze zm.),

- § 21 ust. 2 pkt 4 uchwały we fragmencie „zaopatrzenie w energię elektryczną, a także usunięcia kolizji z istniejącą siecią elektroenergetyczną średniego napięcia należy rozwiązać w oparciu o warunki określone przez operatora sieci” oraz § 21 ust. 2 pkt 5 uchwały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 4 pkt 9 rozporządzenia Mi-

nistra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587).

W § 21 ust. 2 pkt. 2 uchwały Rada Gminy zapisała: „odprowadzenia ścieków bytowych z obszaru objętego planem do czasu realizacji kanalizacji sanitarnej poprzez zastosowanie rozwiązań indywidualnych tj. zbiorników bezodpływowych lub przydomowych oczyszczalni ścieków”. Zgodnie z treścią cytowanego fragmentu uchwały nieruchomości znajdujące się w granicach skarżonego planu mogą odprowadzać ścieki wyłącznie do sieci kanalizacyjnej. Rada Gminy Kostomłoty dopuściła możliwość korzystania ze zbiorników bezodpływowych lub przydomowych oczyszczalni ścieków wyłącznie w sytuacji, gdy sieć kanalizacyjna nie jest jeszcze wybudowana.

Odnosząc się do przytoczonego wyżej zapisu uchwały zauważyć należy, że plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa miejscowego jest usytuowany wśród źródeł prawa powszechnie obowiązującego (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP). Stanowi zatem część systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej, a zatem pozostawać powinien w zgodności z Konstytucją, ustawami i aktami podustawowymi. Organy gminy stanowiące prawo miejscowe, w tym plany zagospodarowania przestrzennego, związane są zasadą praworządności wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, co oznacza, iż mają obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa. Nie jest więc do zaakceptowania sytuacja, aby w zapisach planu zagospodarowania przestrzennego pozostawały i były stosowane przepisy sprzeczne z obowiązującymi ustawami. Jak czytamy w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 czerwca 2010 r. (sygn. akt II OSK 953/09) „Nie jest zatem uprawnione twierdzenie, że gmina ma całkowitą swobodę w podejmowaniu regulacji planistycznych, a ponieważ jej władztwo planistyczne znajduje swoje źródło w przepisach ustaw i Konstytucji RP, gmina ma obowiązek dbania o to, aby uchwały planistyczne nie tylko były uchwalane w zgodzie z prawem, ale by pozostawały w zgodności z przepisami powszechnie obowiązującego prawa, również wówczas, gdy prawo to ulega zmianom.”

Jak wskazuje 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 dostawy wody na teren nieruchomości oraz co do sposobu oczyszczania i odprowadzania ścieków.

Ustawa o utrzymaniu porządku i czystości w gminach wskazuje obowiązki, które spoczywają na właścicielach nieruchomości. W art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach określono postępowanie właścicieli nieruchomości z nieczystościami ciekłymi, którzy 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; przyłączenie nieruchomości do sieci kanalizacyjnej nie jest obowiązkowe, jeżeli nieruchomość jest wyposażona w przydomową oczyszczalnię ścieków, spełniającą wymagania określone w przepisach odrębnych. Z powyższego uregulowania ustawy wynika ogólny obowiązek właściciela nieruchomości do przyłączenia jej do istniejącej sieci kanalizacyjnej. Natomiast, gdy budowa sieci kanalizacyjnej jest technicznie lub ekonomicznie nieuzasadniona właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku poprzez wyposażenie nieruchomości w zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych lub przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych. Należy mieć również na uwadze, że ustawodawca w przytoczonym przepisie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wskazał także na wyjątek, w którym właściciel nie ma obowiązku przyłączenia nieruchomości do sieci kanalizacyjnej, a wyjątkiem tym jest wyposażenie nieruchomości w przydomową oczyszczalnię ścieków, spełniającą wymagania określone w przepisach odrębnych. Przywołane unormowanie pozostaje w zgodzie z przepisami dyrektywy Rady Wspólnot Europejskich z dnia 21 maja 1991 r., dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych (Dz.U.U.E.L. z 1991 r. Nr 135, poz. 40 ze zm.), która nałożyła na państwa członkowskie UE obowiązek budowy we wszystkich aglomeracjach systemów zbierania ścieków komunalnych. W przypadku gdy ustanowienie systemu zbierania nie jest uzasadnione, jako że nie przyniosłoby korzyści dla środowiska lub powodowałoby nadmierne koszty, należy zastosować pojedyncze systemy lub inne właściwe systemy zapewniające ten sam poziom ochrony środowiska (art. 3 ust. 1 dyrektywy).

W trakcie badania przedmiotowej uchwały organ nadzoru powziął wątpliwość co do legalności wskazanych wyżej fragmentów uchwały. Ich analiza bowiem w kontekście zapisów art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach prowadzi do wniosku, że przedmiotowy przepis uchwały wprowadza jedynie czasową możliwość stosowania rozwiązań technicznych związanych z pozbywaniem się przez właścicieli nieruchomości nieczystości (ścieków) objętych regulacją ustawową (do czasu wybudowania sieci kanalizacyjnej). Tym samym Rada de facto wyłączyła możliwość stosowania przydomowych oczyszczalni ścieków po wybudowaniu zbiorczej kanalizacji sanitarnej przyjmując jednocześnie bezwzględny obowiązek przyłączenia nieruchomości do sieci kanalizacyjnej w każdym przypadku. W związku z powyższym, organ nadzoru zwrócił się o udzielenie wyjaśnień co do przyczyn wprowadzenia w § 21 ust. 2 pkt. 2 uchwały wymogu odprowadzania ścieków komunalnych do sieci kanalizacyjnych z pominięciem możliwości korzystania z przydomowych oczyszczalni ścieków.

Sekretarz Gminy Kostomłoty nie wskazał jakichkolwiek szczególnych podstaw do wprowadzania kwestionowanego zapisu uchwały. W piśmie RITGNOŚP.6724.76.2014. JW z dnia 29 października 2014 r. oświadczył, że: „w obszarze wsi Godków (...) istniejąca sieć kanalizacyjna umożliwia podłączenie całej zabudowy, która może być zrealizowana w oparciu o plan miejscowy. W powyższych warunkach przyłączenie do sieci kanalizacyjnej jest obowiązkowe”.

Zdaniem Wojewody Dolnośląskiego omawiane uregulowanie uchwały wykracza poza przyznaną radzie gminy kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, wskazanych w art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p., zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Regulacja zawarta w § 21 ust.2 pkt. 2 uchwały stanowi również w części modyfikację art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, co stanowi istotne naruszenie prawa.

Dla wyjaśnienia problemu związanego z ewentualną zasadnością wprowadzenia ograniczenia w stosowaniu przydomowych oczyszczalni ścieków, organ nadzoru zwraca uwagę, że tego typu działania gminy zasadne byłyby np. w sytuacji regulacji wprowadzanych ze względu na ochronę środowiska (tak też Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 11 lutego 2011 r. – sygn. akt II OSK 288/10). W takim przypadku pozwalałby na to art. 15 ust. 2 pkt 3 ustawy, wedle którego w planie określa się obowiązkowo m. in. zasady ochrony środowiska. W takim układzie tego typu unormowanie mogłyby stanowić zasadę ochrony środowiska mającą na celu ochronę np. wód podziemnych, naturalnych stosunków wodnych, istniejących ekosystemów wodnych lub innych. W myśl również art. 72 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 roku Prawo ochrony środowiska (tekst jednolity Dz. U. z 2013 r., poz. 1232 ze zmianami) w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego zapewnia się warunki utrzymania równowagi przyrodniczej i racjonalną gospodarkę zasobami środowiska m. in. przez zapewnianie kompleksowego rozwiązania problemów zabudowy miast i wsi, ze szczególnym uwzględnieniem gospodarki wodnej, odprowadzania ścieków, gospodarki odpadami, systemów transportowych i komunikacji publicznej oraz urządzania i kształtowania terenów zieleni. Wskazane przepisy na zasadzie regulacji szczególnych mogłyby stanowić podstawę do zastosowania rozwiązań innych niż przewidziane w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Co istotne, w ocenie organu nadzoru samo powoływanie się na zasady ochrony środowiska musi jednocześnie znajdować potwierdzenie w faktach w odpowiedni sposób udokumentowanych, wykazujących realnie istniejącą potrzebę zastosowania ochrony środowiska (tak też Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 8 kwietnia 2014 r. - sygn. akt II SA/Łd 85/14). W przypadku niniejszego planu tego typu okoliczności nie zostały potwierdzone w toku procedury planistycznej.

Dodatkowo należy podkreślić, że Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu podzielił stanowisko Wojewody Dolnośląskiego w tożsamej sprawie między innymi w wyroku z dnia 23 września 2014 (II SA/Wr 517/14).

Rada Gminy w § 21 ust. 2 pkt 4 we fragmencie „, zaopatrzenie w energię elektryczną, a także usunięcie kolizji z istniejącą siecią elektroenergetyczną średniego napięcia należy rozwiązać w oparciu o warunki określone przez operatora sieci” oraz w § 21 ust. 2 pkt 5 uchwały nr LII/306/14 uzależniła możliwość dokonania określonych czynności od określenia warunków przez operatora sieci lub gestorów sieci. Przepisy te zamieszczono wśród zasad dotyczących modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji

i infrastruktury technicznej w ramach postanowień uchwały mających zastosowanie do całego obszaru objętego planem.

Zdaniem Organu Nadzoru wskazane uregulowania uchwały wykraczają poza przyznaną kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad dotyczących modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej wyrażoną w art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zakres przedmiotowy i granice tej kompetencji skonkretyzowano w § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z którym wspomniane zasady 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, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkańców lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych.

W przepisach ustawy i rozporządzenia wskazano zatem jednoznacznie materię przekazaną do uregulowania mieszczącą się w granicach władztwa planistycznego gminy. Nakładanie obowiązków w postaci konieczności uwzględnienia warunków określonych przez operatorów lub gestorów sieci stanowi wykroczenie poza kompetencję przyznaną mocą art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy.

W zakresie konieczności przestrzegania granic kompetencji ustawowej oraz działania na podstawie i w granicach prawa należy przyjąć, iż organ stanowiący, podejmując akty prawne (zarówno akty prawa miejscowego jak i akty, które nie są zaliczane do tej kategorii aktów prawnych) w oparciu o normę ustawową, musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Upoważnienie do wydawania przepisów wykonawczych odgrywa bowiem podwójną rolę – formalną, tworząc podstawę kompetencyjną do wydawania aktów prawnych, oraz materialną, będąc gwarancją spójności systemu prawa oraz koherencji treściowej przepisów. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): „Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoścącą, że wyznaczenie jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...)”.

Ponadto przepis § 142 ust. 2 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002 r. nr 100 poz. 908) stanowi, że: „Akty prawa miejscowego są stanowione przez sejmik województwa, radę lub zarząd powiatu oraz radę lub zarząd gminy na podstawie przepisów upoważniających zamieszczonych w ustawach dotyczących odpowiednich samorządów terytorialnych albo w innych ustawach”. Działania jednostek samorządu terytorialnego muszą być zatem oparte na podstawie prawnej, przy czym zakres tych działań i kompetencji organów jednostek samorządowych wyznaczają ustawy. W rozporządzeniu (tu: akcie prawa miejscowego) zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym) – § 115 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.

Wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej stwarza ponadto ryzyko powtórzenia lub modyfikacji norm obecnych w innych aktach prawnych, w tym także norm hierarchicznie wyższych zawartych w ustawach. Skutki takie są trudne do przewidzenia, stąd konieczność ścisłego przestrzegania granic umocowania prawnego do podejmowania uchwał.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono, jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem Organu Nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia. Zgodnie z art. 92 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.

wz. Wojewody Dolnośląskiego:
E. Mańkowska