



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 21 lipca 2016 r.

Poz. 3699

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.57.9.2016.SP1 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 14 lipca 2016 r.

Działając 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),

stwierdzam nieważność

§ 5 ust. 6 pkt 7 we fragmencie "w przypadku braku możliwości przyłączenia do istniejącej sieci wodociągowej" oraz § 5 ust. 6 pkt 10 lit. b) we fragmencie "po uprzednim oczyszczeniu w urządzeniach oczyszczających" załącznika do uchwały Rady Gminy Krośnice nr **XXI/130/2016** z dnia 22 czerwca 2016 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na obszarze Gminy Krośnice, w obrębie Kuźnica Czeszycka, w granicach działki o numerze ewidencyjnym 148/7.

UZASADNIENIE

Rada Gminy Krośnice, w dniu 22 czerwca 2016 r., w związku z uchwałą Rady Gminy Krośnice nr XI/66/2015 z dnia 6 listopada 2015 roku w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na obszarze Gminy Krośnice, w obrębie Kuźnica Czeszycka, w granicach działki o numerze ewidencyjnym 148/7, po stwierdzeniu, że plan nie narusza ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Krośnice zatwierdzonego uchwałą Rady Gminy Krośnice nr XIII/98/08 z dnia 23 kwietnia 2008 r., podjęła uchwałę nr XXI/130/2016 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na obszarze Gminy Krośnice, w obrębie Kuźnica Czeszycka, w granicach działki o numerze ewidencyjnym 148/7, zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwała została przesłana pismem Przewodniczącego Rady Gminy Krośnice z dnia 23 czerwca 2016 r. (znak: RG.0711.18.2016) i wpłynęła do Organu Nadzoru dnia 30 czerwca 2016 r.

W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził podjęcie:

- § 5 ust. 6 pkt 7 we fragmencie "w przypadku braku możliwości przyłączenia do istniejącej sieci wodociągowej" załącznika do uchwały z istotnym naruszeniem art. 28 ust. 1 w związku z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 778 ze zm.), zwanej dalej „ustawą”, w związku z art. 36 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (tekst jednolity: Dz. U. z 2015 r. poz. 469 ze zm.);

- § 5 ust. 6 pkt 10 lit. b) we fragmencie "po uprzednim oczyszczeniu w urządzeniach oczyszczających" załącznika do uchwały z istotnym naruszeniem art. 28 ust. 1 w związku z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy, w związku z art. 6 ust. 1 i art. 6 ust. 3 pkt 3 ustawy z 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (tekst jednolity: Dz. U. z 2015 r. poz. 139 ze zm.).

W podstawie prawnej uchwały przywołano art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym do wyłącznej właściwości rady gminy należy uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków

zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Wskazano także art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zgodnie z którym plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu oraz sposobie realizacji, zapisanych w planie, inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, oraz zasadach ich finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały.

Na wstępie podkreślić należy, że podstawy nieważności uchwały w sprawie uchwalenia planu zagospodarowania przestrzennego ustawodawca wskazał w art. 28 ust. 1 ustawy. Zgodnie z jego treścią, istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części.

Przeprowadzona ocena zgodności z prawem niniejszej uchwały, tj. pod kątem art. 28 ust. 1 ustawy, spowodowała stwierdzenie, że Rada Gminy Krośnice, uchwalając przedmiotowy plan zagospodarowania przestrzennego, naruszyła w sposób istotny zasady sporządzania planu miejscowego. Wskazać trzeba w tym miejscu, że zasady sporządzania dotyczą całego aktu obejmującego część graficzną i tekstową zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej. Zawartość planu miejscowego określają art. 15 ust. 1 i art. 17 pkt 4 oraz art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, przedmiot określa art. 15 ust. 2 i 3, natomiast standardy dokumentacji planistycznej (materiały planistyczne, skalę opracowań kartograficznych, stosowanych oznaczeń, nazewnictwa, standardy oraz sposób dokumentowania prac planistycznych) określa art. 16 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz wydane na podstawie delegacji ustawowej zawartej w ust. 2 tego artykułu 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), zwane dalej „rozporządzeniem”.

Rada Gminy Krośnice, stanowiąc w **§ 5 ust. 6 pkt 7** załącznika do uchwały o zasadach obsługi w zakresie infrastruktury technicznej, przyjęła: w przypadku braku możliwości przyłączenia do istniejącej sieci wodociągowej, dopuszcza się korzystanie z własnych ujęć wody.

Zgodnie z treścią cytowanego fragmentu uchwały nieruchomości znajdujące się w granicach skarżonego planu mogą pobierać wodę wyłącznie z sieci wodociągowej. Rada Gminy dopuściła możliwość korzystania z własnych ujęć wody wyłącznie w przypadku braku możliwości przyłączenia do istniejącej sieci wodociągowej.

Odnosząc się do przytoczonego wyżej fragmentu załącznika do uchwały należy zauważyć, 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 RP, ustawami i aktami podstawowymi. 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.

Zgodnie z art. 36 prawa wodnego: „Właścicielowi gruntu przysługuje prawo do zwykłego korzystania z wód stanowiących jego własność oraz z wody podziemnej znajdującej się w jego gruncie; prawo to nie stanowi prawa do wykonywania urządzeń wodnych bez wymaganego pozwolenia wodnoprawnego (ust.1). Zwykłe

korzystanie z wód służy zaspokojeniu potrzeb własnego gospodarstwa domowego oraz gospodarstwa rolnego, z zastrzeżeniem ust.3 (ust. 2). Nie stanowi zwykłego korzystania z wód: 1) nawadnianie gruntów lub upraw wodą podziemną za pomocą deszczowni; 2) pobór wody powierzchniowej lub podziemnej w ilości większej niż 5 m³ na dobę; 3) korzystanie z wód na potrzeby działalności gospodarczej; 4) rolnicze wykorzystanie ścieków lub wprowadzanie do wód lub do ziemi oczyszczonych ścieków, jeżeli ich łączna ilość jest większa niż 5 m³ na dobę (ust. 3)”.

Należy podkreślić, że w uchwale przewidziano między innymi zabudowę mieszkaniową jednorodzinną. Niewątpliwie właściciele zabudowy o takim charakterze spełniają przesłanki przewidziane w art. 36 ustawy prawo wodne do zwykłego korzystania z wód.

W trakcie badania przedmiotowej uchwały Organ Nadzoru powziął wątpliwość co do legalności wskazanego wyżej fragmentu załącznika do uchwały. Jego analiza bowiem w kontekście treści art. 36 prawa wodnego prowadzi do wniosku, że przedmiotowy przepis załącznika do uchwały wprowadza jedynie możliwość zaopatrywania w wodę z indywidualnych ujęć wody w przypadku braku możliwości przyłączenia do istniejącej sieci wodociągowej. Tym samym Rada *de facto* wyłączyła możliwość korzystania z ujęć własnych, także dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, co do których wyżej cytowany art. 36 prawa wodnego dopuszcza taką możliwość.

Zdaniem Organu Nadzoru omawiane uregulowanie uchwały wykracza poza przyznaną radzie gminy kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, wskazanych w art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy, zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Regulacja wskazanego fragmentu § 5 ust. 6 pkt 7 załącznika do uchwały jest sprzeczna z art. 36 ustawy prawo wodne.

Powyższe stanowisko Organu Nadzoru znajduje potwierdzenie w wyrokach Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu: z dnia 16 grudnia 2014 r. (sygn. akt II SA/Wr 564/14), a także z dnia 14 października 2015 r. (sygn. akt II SA/Wr 580/15).

Następnie Rada Gminy Krośnice, stanowiąc w **§ 5 ust. 6 pkt 10 lit. b)** załącznika do uchwały o zasadach obsługi terenu w zakresie odprowadzania wód opadowych i roztopowych, przyjęła: *wody opadowe i roztopowe mogące ulec zanieczyszczeniu związkami ropopochodnymi z terenu powierzchni utwardzonych, miejsc postojowych, parkingów należy po uprzednim oczyszczeniu w urządzeniach oczyszczających odprowadzić do systemu odprowadzania wód powierzchniowych, z uwzględnieniem przepisów odrębnych.*

Ustawodawca w art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wskazał jako jeden z obligatoryjnych elementów planu miejscowego zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. W jaki sposób je określić uregulowano w rozporządzeniu w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W akcie tym generalnie nakreślono standardy kształtowania ustaleń projektu tekstu planu miejscowego. W zakresie dotyczącym zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury ustalenia te 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 mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych.

W przepisach, na które powyżej wskazywano, wyraźnie określono zakres, jaki zdecydował się powierzyć ustawodawca do uregulowania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Trudno w oparciu o nie zrekonstruować upoważnienie organu stanowiącego gminy do normowania okoliczności umożliwiających odprowadzenie wód opadowych i roztopowych do systemu odprowadzania wód powierzchniowych.

W § 5 ust. 6 pkt 10 lit. b) załącznika do uchwały Rada przewidziała możliwość odprowadzania zanieczyszczonych związkami ropopochodnymi wód opadowych i roztopowych poprzez system odprowadzania wód powierzchniowych. W związku z powyższym należy mieć na uwadze unormowania art. 6 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Ustawodawca przyjął, że odprowadzanie ścieków - a za takie należy uznać wody opadowe i roztopowe zanieczyszczone związkami ropopochodnymi - odbywa się na podstawie pisemnej umowy o odprowadzanie ścieków zawartej między przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym a odbiorcą usług (art. 6 ust. 1). Przedmiotowa umowa zawiera określenie praw i obowiązków stron (art. 6 ust. 3 pkt 3). Tym samym reguluje w szczególności

standardy postępowania odbiorcy usług, w świetle których może on korzystać z urządzeń sieci kanalizacyjnej i odprowadzać do niej ścieki. W oparciu o te przepisy ustawowe należałoby rekonstruować możliwość zobowiązania odbiorcy usług do oczyszczania wód opadowych i roztopowych do określonych parametrów. Warto mieć na uwadze, że analiza postanowień ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków prowadzi do wniosku, zgodnie z którym zagadnienia związane z obowiązkami odbiorcy usług (czyli podmiotu korzystającego z usług wodociągowo-kanalizacyjnych z zakresu zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków na podstawie pisemnej umowy z przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym – art. 2 pkt 3 ustawy), są uregulowane szczerunkowo. Upoważnia to do przyjęcia, że wolą ustawodawcy było aby ta materia była doprecyzowana w umowie łączącej strony, czyli to w niej powinny być wskazane parametry jakie powinny spełniać wody opadowe i roztopowe zanieczyszczone związkami ropopochodnymi wprowadzane do systemu odprowadzania wód powierzchniowych, a także jakie czynności należy podjąć aby to osiągnąć.

Zdaniem Organu Nadzoru powyższą sytuację można porównać do sytuacji, w której rada gminy zobowiązuje odbiorcę usług wodociągowo-kanalizacyjnych do podczyszczenia ścieków. W wyroku z dnia 18 listopada 2014 r., Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu (sygn. akt II SA/Wr 634/14) orzekł, że „w zasadzie brak jest przepisu, który w ogóle pozwalałby radzie gminy na dokonywanie regulacji tej kwestii w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. (...) uzależnienie możliwości odprowadzania ścieków do miejskiej sieci kanalizacyjnej od ich uprzedniego podczyszczenia wykracza poza przyznaną radzie 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. Należy bowiem zauważyć, że brak jest podstawy prawnej dla usytuowania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego regulacji dotyczącej jakości odprowadzanych ścieków. (...) jest to bowiem materia, którą regulować winna umowa łącząca wytwórcę ścieków z właścicielem sieci kanalizacyjnej”. Powyższe stanowisko Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu podtrzymał między innymi w wyroku z dnia 23 września 2015 r., sygn. akt II SA/Wr 441/15.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej zobowiązane są do działania na podstawie i w granicach prawa. Regulacja ta determinuje m.in. obowiązek rady gminy związany z koniecznością uwzględniania regulacji aktów normatywnych wyższego rzędu w trakcie stanowienia prawa obowiązującego na obszarze jej działania. Tym samym także uchwalając plan zagospodarowania przestrzennego Rada zobowiązana jest do przestrzegania dyspozycji zawartych w przepisach prawa upoważniających ją do takiego działania. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

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.

Wojewoda Dolnośląski:
P. Hreniak