



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 23 czerwca 2015 r.

Poz. 2247

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.156.2015 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 19 czerwca 2015 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594 z póź. zm.) stwierdzam nieważność uchwały Nr VIII/47/15 Rady Gminy Dywity z dnia 30 kwietnia 2015 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu przyległego do cmentarza komunalnego w gminie Dywity w części dotyczącej:

- § 5 pkt 2,
- § 7 ust. 5 pkt 7 lit. b.

UZASADNIENIE:

Na sesji w dniu 30 kwietnia 2015 r., Rada Gminy Dywity podjęła uchwałę Nr VIII/47/15 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu przyległego do cmentarza komunalnego w gminie Dywity.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r., poz. 647 z późn. zm.).

Stosownie do zapisów art. 14 ust. 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym., miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego uchwalanym przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy.

Stosownie do ustaleń art. 3 ust. 1 ww. ustawy, kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy do zadań własnych gminy. Biorąc pod uwagę powyższe oraz mając na uwadze dyspozycję art. 20 ust. 2 ustawy o p.z.p., kontrola organu nadzoru w tym przedmiocie nie dotyczy celowości czy słuszności dokonywanych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego rozstrzygnięć, lecz ogranicza się jedynie do badania zgodności z prawem podejmowanych uchwał, a zwłaszcza przestrzegania zasad planowania przestrzennego oraz, określonej ustawą, procedury planistycznej.

Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, która związana jest ze sporządzeniem aktu planistycznego, a więc zawartością aktu planistycznego. Zawartość aktu planistycznego określona została w art. 15 ustawy o p.z.p.

Jedną z podstawowych zasad sporządzania planu miejscowego ustawodawca uregulował w art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym, wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem.

Z kolei tryb uchwalenia planu, określony w art. 17 ustawy o p.z.p., odnosi się do kolejno podejmowanych czynności planistycznych, określonych przepisami ustawy, gwarantujących możliwość udziału zainteresowanych podmiotów w procesie planowania (poprzez składanie wniosków i uwag) i pośrednio do kontroli legalności przyjmowanych rozwiązań w granicach uzyskiwanych opinii i uzgodnień.

W świetle art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także Rady Gminy Dywity, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest bowiem 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. (K 25/99, 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 domniemywania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do stanowienia aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań, a także mając na względzie art. 7 konstytucji, należy przyjąć, że konstytucja zamyka system źródeł prawa powszechnie obowiązującego w sposób przedmiotowy - wymieniając wyczerpująco formy aktów normatywnych powszechnie obowiązujących, oraz podmiotowy - przez jednoznaczne wskazanie organów uprawnionych do wydawania takich aktów normatywnych". Zatem uchwalając przedmiotową uchwałę, Rada Gminy Dywity nie powinna wprowadzać do planu miejscowego regulacji, które wykraczają poza granice upoważnienia zawartego w przepisach: art. 15 ust. 2 i 3 ustawy o p.z.p. oraz § 3, 4 i 7 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz.1587).

Tymczasem w ustaleniach, o których mowa w § 5 pkt 2 uchwały, zdefiniowano pojęcie "intensywności zabudowy", przez które należy rozumieć "wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, przy czym przez powierzchnię całkowitą zabudowy należy rozumieć łączną powierzchnię zabudowy wszystkich budynków na działce budowlanej".

Wskazany zapis uchwały w zaprezentowanym brzmieniu definiuje pojęcie intensywności zabudowy w sposób odmienny niż przewidziany w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, bowiem art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., w istocie określa intensywność zabudowy, jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej. Zaznaczyć trzeba, że wskaźniki intensywności zabudowy wyznaczone w planie na podstawie definicji ustawowej i przyjętej w uchwale odniosą inny skutek w zagospodarowanej przestrzeni. Nadto, przyjęcie ww. zapisu przez Radę Gminy Dywity, naruszyło mające zastosowanie do aktów prawa miejscowego regulacje załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie Zasad techniki prawodawczej (Dz. U z 2002 r, Nr 100, poz. 908). W myśl tych zasad, w uchwale należy zamieszczać tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym). Nie zamieszcza się natomiast przepisów niezgodnych z ustawą upoważniającą lub z innymi ustawami i ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, chyba że przepis upoważniający wyraźnie na to zezwala (§ 115 i 116 ww. załącznika). Ponadto w akcie normatywnym niższym rangą niż ustawa, bez upoważnienia ustawowego nie formułuje się definicji ustalających znaczenia określeń ustawowych; w szczególności w akcie wykonawczym nie formułuje się definicji, które ustalałyby znaczenia określeń zawartych w ustawie upoważniającej (§ 149 ww. załącznika).

W § 7 ust. 5 pkt 7 lit. b uchwały - zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej, w zakresie odprowadzania ścieków sanitarnych Rada Gminy ustaliła, iż nie dopuszcza się rozwiązań tymczasowych w postaci zbiorników bezodpływowych.

Zdaniem organu nadzoru, zapisy miejscowego planu, w zakwestionowanej części pozostają w sprzeczności z przepisami ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U z 2013 r. poz. 1399 z póź. zm) oraz rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 roku w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U z 2002 r. Nr 75, poz. 690 z póź. zm.). Zgodnie bowiem z art. 5 ust. 1 pkt 2 tej ustawy właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku m.in. 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. Cytowany przepis wyraźnie zezwala na wyposażenie nieruchomości w zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych "lub" w przydomową oczyszczalnię ścieków. Zastosowana w tym przepisie alternatywa łączna oznacza, że dopuszczalne jest zastosowanie jednego z dwóch wymienionych rozwiązań technicznych, jak i obu równocześnie. Natomiast w myśl § 26 ust. 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 roku w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie „w razie braku warunków przyłączenia sieci wodociągowej i kanalizacyjnej działka, o której mowa w ust. 1, może być wykorzystana pod zabudowę budynkami przeznaczonymi na pobyt ludzi, pod warunkiem zapewnienia możliwości korzystania z indywidualnego ujęcia wody, a także zastosowania zbiornika bezodpływowego lub przydomowej oczyszczalni ścieków, jeżeli ich ilość nie przekracza 5 m³ na dobę. Jeżeli ilość ścieków jest większa od 5 m³, to ich gromadzenie lub oczyszczanie wymaga pozytywnej opinii właściwego terenowo inspektora ochrony środowiska.

Nadto, Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 3 października 2008 r. (Sygn. akt II OSK 1115/07, LEX nr 516793) wypowiedział się, że okoliczność, że w planie przewidziano budownictwo mieszkaniowe, zaś do czasu docelowego rozwiązania gospodarki ściekowej poprzez budowę kanalizacji, ustalono możliwość budowy zbiorników bezodpływowych, bynajmniej nie może przesądzić o tym, że inwestorzy nie mają prawa do budowy technicznie odpowiedniej i w korzystniejszy sposób zapewniającej wymogi ekologii inwestycji polegającej na budowie urządzeń stanowiących przydomowe oczyszczalnie ścieków. Tym samym gmina w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego nie może zakazać właścicielowi nieruchomości położonej na terenie, na którym sieć kanalizacyjna nie jest zrealizowana, budowy przydomowej oczyszczalni ścieków z uwagi na planowaną w przyszłości budowę sieci kanalizacyjnej, bowiem uregulowanie takie jest sprzeczne z art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz postanowieniami § 26 ust. 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie i pozbawia właściciela nieruchomości uprawnienia wyraźnie przyznanego mu przez ustawę i akt wykonawczy do ustawy.

Powyższe działania Rady Gminy wyczerpały dyspozycję art. 28 ust. 1 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zgodnie, z którym 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 części.

Mając powyższe na względzie należało orzec jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

WOJEWODA WARMIŃSKO-MAZURSKI
Marian Podziewski