



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 23 października 2024 r.

Poz. 6976

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IFIII.4131.1.89.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 18 października 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465) i art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 34/VII/2024 Rady Gminy Popów z dnia 12 września 2024 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla fragmentu obrębu geodezyjnego Popów w rejonie ulic Wieluńskiej i Pajęczańskiej w gminie Popów (Dz. Urz. Woj. Śl. z 2024 r. poz. 6389), w następującej części:

- 1) § 16 pkt 3 lit. b;
- 2) § 21 pkt 2 lit. d tiret drugie w zakresie: 40% powierzchni działki budowlanej;;
- 3) § 31 pkt 3 lit. a w zakresie: gastronomia itp.

Uzasadnienie

W myśl art. 85 i 86 ustawy o samorządzie gminnym, wojewoda sprawuje nadzór nad działalnością gminną na podstawie kryterium zgodności z prawem. Zgodnie z art. 91 wskazanej ustawy uchwała gminy, która jest sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w drodze rozstrzygnięcia nadzorczego.

W dniu 12 września 2024 r. Rada Gminy Popów podjęła uchwałę w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla fragmentu obrębu geodezyjnego Popów w rejonie ulic Wieluńskiej i Pajęczańskiej w gminie Popów.

Stosownie do przepisu art. 20 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (zwanej dalej: *upzp*), w dniu 18 września 2024 r. Rada Gminy Popów przekazała organowi nadzoru uchwałę Nr 34/VII/2024 oraz Wojewoda otrzymał dokumentację prac planistycznych, celem dokonania oceny zgodności tej uchwały z prawem.

W dniu 16 października 2024 r. Wojewoda Śląski wszczął postępowanie nadzorcze oraz poinformował Gminę o możliwości złożenia wyjaśnień.

Pismem z dnia 17 października 2024 r., znak IPO.6721.14.2023, Wójt Gminy Popów złożył wyjaśnienia w zakresie zarzutów wskazanych w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego.

Organ nadzoru zobowiązany jest do badania zgodności uchwały ze stanem prawnym obowiązującym w dacie podjęcia przez radę gminy uchwały i w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa, do podjęcia interwencji, stosownej do posiadanych kompetencji w tym zakresie.

W trakcie prowadzonego postępowania nadzorczego, organ nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z naruszeniem zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w następującym zakresie.

1. W ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Popów podejmując przedmiotową *uchwałę* naruszyła art. 15 ust. 2 pkt 10 *upzp* oraz naruszyła art. 5 ust. 1 pkt 2 *ustawy* z dnia 13 września 1996 r. *o utrzymaniu czystości i porządku w gminach* (Dz. U. z 2024 r., poz. 399).

W § 16 pkt 3 lit. b przedmiotowej *uchwały*, w zakresie odprowadzania ścieków ustalono: *obowiązuje zakaz odprowadzania ścieków do szczelnych zbiorników*. Wskazany przepis planu zakazuje właścicielom nieruchomości odprowadzania ścieków komunalnych do szczelnych zbiorników.

Przywołanym ustaleniem planu gmina wykluczyła możliwość, zagwarantowaną *ustawą o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*, wyposażenia nieruchomości w szczelne bezodpływowe zbiorniki na nieczystości ciekłe. Co prawda, stosownie do art. 15 ust. 2 pkt 10 *upzp*, w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, jednakże kompetencja ta nie oznacza pełnej dowolności i musi być wykładana przez pryzmat obowiązującego prawa.

Uregulowania zawarte w § 16 pkt 3 lit. b *uchwały* naruszają również przepis art. 5 ust. 1 pkt 2 *ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*, który reguluje obowiązki właścicieli nieruchomości w zakresie odprowadzania nieczystości. W myśl wskazanego przepisu właściciele nieruchomości zapewniają 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. Przepis ten, zgodnie z orzecznictwem sądownoadministracyjnym, przewiduje obowiązki właścicieli nieruchomości w sytuacji braku podstaw do budowy sieci kanalizacyjnej, jak i w sytuacji istnienia takiej sieci. Rada gminy nie może więc wprowadzić do przepisów *uchwały* zakazu odprowadzania ścieków do szczelnych zbiorników, jak to uczyniła Rada Gminy Popów. Przesłanką odstąpienia od konieczności podłączenia się do kanalizacji są wskazane powyżej przyczyny techniczne lub ekonomiczne. Rada gminy nie jest organem, który może nakazać przyłączenie się do kanalizacji, bowiem ewentualną decyzję nakazującą podłączenie wydaje organ wykonawczy gminy (wójt, burmistrz, prezydent miasta), opierając się na art. 5 ust. 7 *ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, może kształtować sposób wykonywania prawa własności jedynie w zakresie, jaki jest do pogodzenia z przepisami odrębnymi, w tym z *ustawą o utrzymaniu porządku i czystości w gminach*. Zatem skoro *ustawa* dopuszcza wprost budowę bezodpływowych zbiorników na ścieki, ograniczenie powyższego uprawnienia w oparciu o postanowienia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego uznać należy za sprzeczne z prawem. Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w wyrokach sądów administracyjnych (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 19 czerwca 2015 r. – sygn. akt II SA/Łd 345/15; publ. www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

2. W niniejszej sprawie znajduje zastosowanie przepis art. 15 ust. 2 pkt 6 *upzp*, który wskazuje, że w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, *maksymalną* i minimalną *intensywność zabudowy* jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów.

Tymczasem, z treści ustaleń szczegółowych, zawartych w § 21 pkt 2 lit. d *tiret* drugie *uchwały* wynika, że na terenach oznaczonych symbolami 5MNW-U, 7MNW-U, 10MNW-U i 12MNW-U (przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną wolnostojącą lub usługi) określono warunki zagospodarowania terenu, w tym **wskaźnik maksymalnej intensywności zabudowy: 40% powierzchni działki budowlanej: 0,8**.

Skutkiem powyższego przepisu, dla wskazanych terenów (5MNW-U, 7MNW-U, 10MNW-U, 12MNW-U), wskaźnik maksymalnej intensywności zabudowy określony został jedynie dla 40% powierzchni działki budowlanej (na poziomie: 0,8), nie określono natomiast wskaźnika maksymalnej intensywności zabudowy dla pozostałych 60% powierzchni działki budowlanej. Ponadto nie wskazano na rysunku planu

miejscowego, stanowiącego załącznik nr 1 do przedmiotowej *uchwały*, gdzie konkretnie te ustalone 40% powierzchni działki budowlanej znajduje się w ramach rozpatrywanych terenów (5MNW-U, 7MNW-U, 10MNW-U, 12MNW-U).

W związku z powyższym naruszono przepis art. 15 ust. 2 pkt 6 *upzp* poprzez brak określenia wskaźnika maksymalnej intensywności zabudowy dla terenów oznaczonych symbolami 5MNW-U, 7MNW-U, 10MNW-U, 12MNW-U, bowiem ustalenie go tylko dla fragmentu działki budowlanej (40% powierzchni działki budowlanej: 0,8) nie wskazując tego fragmentu na rysunku planu de facto jest równoznaczne z brakiem jego ustalenia.

Należy podkreślić, że nieokreślenie któregośkolwiek z obligatoryjnych parametrów lub wskaźników kształtowania zabudowy lub zagospodarowania terenu, w tym maksymalnej intensywności zabudowy, powoduje przekazanie kompetencji planistycznych gminy (w tym zakresie) – organowi administracji architektoniczno-budowlanej, co również jest niezgodne z *ustawą*, bowiem ustalenie zasad kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu jest domeną wyłącznie rady gminy.

Określenie parametrów kształtowania zabudowy, takich jak między innymi intensywność zabudowy, należy do jednych z zasadniczych elementów kształtowania ładu przestrzennego na danym terenie. Zatem nie ustalenie tego elementu zawartego w przytoczonym zarzucie, należy uznać za naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego.

Wobec powyższego organ nadzoru wskazuje, że podjęta *uchwała* nie spełnia wymogów art. 15 ust. 2 pkt 6 *upzp*, w zakresie zawartości obligatoryjnych ustaleń planu miejscowego, z uwagi na brak określenia wskaźnika maksymalnej intensywności zabudowy dla terenów oznaczonych symbolami: 5MNW-U, 7MNW-U, 10MNW-U oraz 12MNW-U. W związku z powyższym naruszono art. 15 ust. 2 pkt 6 *upzp*.

3. W § 31 pkt 1 *uchwały*, dla terenu oznaczonego symbolem ICC, Rada Gminy Popów określiła przeznaczenie – teren cmentarza czynnego, dodatkowo w pkt 2 *uchwały* przyjęła jako przeznaczenie uzupełniające – teren usług handlu. W § 31 pkt 3 lit. a *uchwały*, dla terenu cmentarza czynnego oznaczonego symbolem ICC, w warunkach zagospodarowania terenu ustaliła: *w ramach zagospodarowania, o którym mowa w pkt 1 i 2 dopuszcza się: zabudowę związaną bezpośrednio z funkcjonowaniem i obsługą cmentarza tj. kaplica, kolumbarium, zaplecze administracyjne, usługi związane z ceremonią pochówku: zakłady pogrzebowe, punkty sprzedaży kwiatów oraz zniczy, gastronomia itp., parkingi, urządzenia infrastruktury technicznej.*

Zgodnie z § 3 ust. 1 *rozporządzenia* Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 25 sierpnia 1959 r. *w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarz* (Dz. U. z 1959 r., Nr 52, poz. 315; zwane dalej: *rozporządzeniem o cmentarzach*), 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 odległości od cmentarza posiada sieć wodociągową i wszystkie budynki korzystające z wody są do tej sieci podłączone.

Natomiast w świetle definicji Słownika Języka Polskiego PWN, gastronomia to działalność produkcyjno-usługowa, obejmująca prowadzenie restauracji, barów itp. Charakter terenu cmentarza jest zdecydowanie odmienny zarówno pod kątem sanitarnym, epidemiologicznym od usług związanych z gastronomią, stąd opisane w § 3 ust. 1 *rozporządzenia o cmentarzach* wzajemne odległości cmentarza od zabudowań mieszkalnych czy obiektów związanych z żywnością (w tym z gastronomią), wskazują istotę i konieczność ich rozgraniczenia w przestrzeni, zakazując możliwości ich wzajemnego przenikania i mieszania (odległość co najmniej 50 m).

Zatem dopuszczenie gastronomii (§ 31 pkt 3 lit. a *uchwały*), poprzez jej specyfikę bezpośrednio związaną z artykułami żywności, zarówno z uwagi na ich produkcję, jak sprzedaż i przechowywanie, w warunkach zagospodarowania terenu cmentarza czynnego ICC – rażąco narusza § 3 ust. 1 *rozporządzenia o cmentarzach*.

Podsumowując należy zaznaczyć, że przepisy art. 28 *upzp* jednoznacznie wskazują, iż istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność *uchwały* rady gminy w całości lub w części. O zakresie rozstrzygnięcia decyduje natomiast fakt, czy stwierdzone naruszenie prawa będzie miało wpływ na całą *uchwałę*, czy będzie

dotyczyło jedynie pojedynczych przepisów niezgodnych z aktami prawa hierarchicznie wyższymi, które to jednak naruszenia nie będą rzutować na całą *uchwałę*.

Po wyeliminowaniu części ustaleń planu, *uchwała* Nr 34/VII/2024 Rady Gminy Popów z dnia 12 września 2024 r. w sprawie *uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla fragmentu obrębu geodezyjnego Popów w rejonie ulic Wieluńskiej i Pajęczańskiej w gminie Popów*, może funkcjonować w obrocie prawnym, a zatem, stwierdzenie nieważności *uchwały* jedynie w części określonej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego, jest uzasadnione.

Stosownie do przepisu art. 92 ust. 1 *ustawy o samorządzie gminnym* stwierdzenie nieważności *uchwały* wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa z dniem doręczenia Radzie Gminy Popów rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie przysługuje prawo złożenia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach. Skargę wnosi się za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni od jego doręczenia Radzie Gminy Popów.

z up. Wojewody Śląskiego
Dyrektor Wydziału Infrastruktury

Bożena Goldamer-Kapała

Pouczenie o możliwości wniesienia skargi w formie elektronicznej

1. Skargę na rozstrzygnięcie nadzorcze można wnieść w formie elektronicznej lub papierowej.
2. Skarga przekazana w formie dokumentu elektronicznego powinna zawierać wszystkie wymogi pisma sporządzonego w postaci papierowej.
3. Skarga wnoszona w formie dokumentu elektronicznego, powinna ponadto zawierać adres elektroniczny oraz zostać podpisana przez stronę lub pełnomocnika kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym.
4. Jeżeli skarga nie zawiera adresu elektronicznego przyjmuje się, że właściwym jest adres elektroniczny, z którego nadano pismo wniesione w formie dokumentu elektronicznego.
5. Do skargi wniesionej w formie dokumentu elektronicznego nie dołącza się jej odpisów.
6. Do skargi należy dołączyć pełnomocnictwo z podpisem mocodawcy lub wierzytelny odpis pełnomocnictwa.