



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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) w związku z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (tekst jednolity: Dz. U. z 2015 r., poz. 199 ze zm.),

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XV/131/2016 Rady Gminy Mstów z dnia 26 lutego 2016 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Mstów w granicach sołectwa KUSMIERKI w następującej części:

- w § 10 ust. 12 pkt 3,
- w § 10 ust. 12 pkt 2,
- w § 10 ust. 12 pkt 4,
- w § 10 ust. 12 pkt 6,
- w § 12 ust. 4 pkt 3 w zakresie wyrazu „do”,
- w § 13 ust. 3 pkt 4,
- w § 10 ust. 3 pkt 3 w zakresie części zdania: „z wyłączeniem obszarów, na których odprowadzenie ścieków do gruntu zagraża jakości wód podziemnych lub powierzchniowych”.

Uzasadnienie

W dniu 26 lutego 2016 r. Rada Gminy Mstów podjęła uchwałę Nr XV/131/2016 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Mstów w granicach sołectwa KUSMIERKI.

Stosownie do przepisu art. 20 ust. 2 cyt. ustawy z dnia 27 marca 2003 r. *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (zwanej dalej *ustawą*) w dniu 8 marca 2016 r. Wójt Gminy Mstów przekazał uchwałę Nr XV/131/2016 wraz z dokumentacją prac planistycznych odzwierciedlającą przebieg postępowania w sprawie uchwalenia planu miejscowego.

W dniu 23 marca 2016 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze oraz poinformował Gminę o możliwości złożenia wyjaśnień.

Pismem z dnia 29 marca 2016 r. o znaku GP.6720.2.2015 Wójt Gminy Mstów złożył wyjaśnienia, odnosząc się do stwierdzonych przez organ nadzoru nieprawidłowości.

Uchwała Rady Gminy Mstów Nr XV/131/2016 została podjęta z naruszeniem prawa w zakresie art. 15 ust. 2 pkt 8 *ustawy* a także § 4 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003r., Nr 164, poz. 1587, zwanego dalej *rozporządzeniem*) oraz przepisów art. 101 i następnych *ustawy o gospodarce nieruchomościami* (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r., poz. 1774).

1. W § 10 ust. 12 Rada Gminy Mstów ustaliła szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości. Oprócz parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości dla terenu zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej MN, wymaganych przepisami art. 15 ust. 2 pkt 8 *ustawy* w związku z § 4 pkt 8 *rozporządzenia*, zawarła regulacje nie stanowiące elementów powyższej procedury:

- w § 10 ust. 12 pkt 2: „ustalone minimalne powierzchnie działek nie obowiązują w przypadku dokonywania podziałów pod drogi, ulice, place, obiekty i urządzenia infrastruktury technicznej oraz podziałów mających na celu powiększenie działek sąsiednich oraz dokonywania podziałów mających na celu uregulowanie spraw własnościowych związanych z istniejącą zabudową”,
- w § 10 ust. 12 pkt 3: „każda wydzielona działka musi mieć dostęp do drogi publicznej lub dostęp do drogi publicznej poprzez drogę wewnętrzną”,
- w § 10 ust. 12 pkt 4: „tereny położone w drugich liniach zabudowy, wymagają zapewnienia dojazdów z uwzględnieniem istniejącego zainwestowania i istniejących podziałów nieruchomości oraz zapewnienia przejazdów o szerokości min. 3,5 m przez pierwsze linie zabudowy do jednej działki oraz w przypadku terenów, gdzie wystąpi potrzeba dojazdu do więcej niż jednej działki, zapewnienia przejazdów o szerokości minimum 5,0 m”,
- w § 10 ust. 12 pkt 6: „każdy podział terenu winien uwzględniać dostęp do urządzeń infrastruktury technicznej”.

W wymienionych powyżej regulacjach odniesiono się faktycznie nie do scalania i podziału nieruchomości, lecz wyłącznie do podziału nieruchomości, co wykracza poza zakres delegacji ustawowej. Ustalając w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasady scalania i podziału nieruchomości należy odróżnić instytucję podziału nieruchomości (art. 93 i następne ustawy *o gospodarce nieruchomościami*) od instytucji scalania i podziału nieruchomości (art. 101 i następne ustawy *o gospodarce nieruchomościami*). W wyniku scalania i podziału nieruchomości powstają działki gruntu o parametrach określonych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (minimalna powierzchnia działek, minimalna szerokość frontów działek, kąt położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego), w celu poprawy warunków ich zagospodarowania, zgodnie z przeznaczeniem określonym w planie.

Warunki i zasady podziału nieruchomości określa natomiast ustawa *o gospodarce nieruchomościami* według kryteriów dopuszczających podział nieruchomości zarówno w przypadku, gdy nieruchomości są objęte obowiązującym planem miejscowym, jak również wówczas, gdy dla danego obszaru brak planu. Jako jedno z podstawowych kryteriów dopuszczających podział nieruchomości ustawa wskazuje na zgodność podziału z ustaleniami planu miejscowego, przy czym jako zgodność rozumieć należy możliwość realizacji jego postanowień, tj. zarówno przeznaczenia terenu jak i warunków jego zagospodarowania. Natomiast ocena dopuszczalności podziału dokonywana jest przez właściwy organ wykonawczy gminy (wójta, burmistrza lub prezydenta miasta) w postępowaniu administracyjnym. Tym samym rada gminy nie posiada kompetencji do tego, aby w formie uchwały dopuszczać lub nie podział nieruchomości na obszarze objętym planem.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie jest aktem przeznaczonym do dokonywania rozstrzygnięć o charakterze indywidualnym. Podział kompetencji między radę gminy i wójta gminy oznacza w szczególności, że rada nie jest uprawniona do udzielania w swych uchwałach wytycznych wiążących wójta przy wykonywaniu jego ustawowych kompetencji, wynikających z ustawy o gospodarce nieruchomościami (por. wyrok NSA z dnia 20 stycznia 2011 r. – sygn. akt II OSK 2235/10 publ. www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

Przepis art. 93 ust. 3 cyt. ustawy *o gospodarce nieruchomościami* stanowi, że podział nieruchomości nie jest dopuszczalny, jeżeli projektowane do wydzielenia działki gruntu nie mają dostępu do drogi publicznej, przy czym za taki dostęp uważa się również wydzielenie drogi wewnętrznej wraz z ustanowieniem na tej drodze odpowiednich służebności dla wydzielonych działek gruntu albo ustanowienie dla tych działek innych służebności drogowych, jeżeli nie ma możliwości wydzielenia drogi wewnętrznej z nieruchomości objętej podziałem.

W odniesieniu do dojazdów i dojazdów służących skomunikowaniu działek budowlanych oraz budynków i urządzeń z nimi związanych z drogami publicznymi obowiązującą regulacją jest rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2002 r. Nr 75, poz. 690, ze zm.), którego § 14 ust. 1 stanowi, że do działek budowlanych oraz do budynków i urządzeń z nimi związanych należy zapewnić dojazd umożliwiający dostęp do drogi publicznej, odpowiednie do przeznaczenia i sposobu ich użytkowania oraz wymagań dotyczących ochrony przeciwpożarowej, określonych w przepisach odrębnych.

Ponadto, kwestia wydzielania działek pod drogi w ramach procedury scalania i podziału nieruchomości została uregulowana w art. 105 ustawy *o gospodarce nieruchomościami* i nie powinna być ponownie regulowana przez akt prawa miejscowego.

A zatem kwestionowane przez tut. organ ustalenia zawarte w § 10 ust. 12 pkt 2, § 10 ust. 12 pkt 3, § 10 ust. 12 pkt 4 i w § 10 ust. 12 pkt 6 uchwały Nr XV/131/2016 określone w ramach szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości dotyczą spraw uregulowanych w innych przepisach. Regulowanie ich w sposób odmienny w uchwale Rady Gminy Mstów jest niedopuszczalne.

2. Na podstawie art. 15 ust. 2 pkt 6 *ustawy* w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, w tym **minimalny** udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej. Wymóg określenia w planie udziału powierzchni biologicznie czynnej wynika również z przepisu § 4 pkt 6 *rozporządzenia*.

W § 12 ust. 4 pkt 3 uchwały Nr XV/131/2016 Rada Gminy Mstów dla terenu oznaczonego symbolem R (tereny rolnicze, sady) ustaliła w zakresie zasad kształtowania zabudowy i wskaźników zagospodarowania terenu **minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej do 60%**, dając tym samym inwestorowi możliwość wyboru minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej w przedziale od 0% do 60%, co w opinii tut. organu nadzoru jest niejednoznaczne i niezgodne z zamysłem ustawodawcy. Przepis art. 15 ust. 2 pkt 6 *ustawy* wyraźnie wskazuje bowiem na minimalny a nie maksymalny udział powierzchni biologicznie czynnej.

Ustalenie § 12 ust. 4 pkt 3 uchwały w sposób rażąco narusza więc powyższy przepis, stwarzając jednocześnie daleko posuniętą możliwość swobody jego interpretacji. Adresat normy prawnej, jaką stanowi kontrolowany plan, nie może domyślać się swoich praw i obowiązków przyjmując najbardziej „racjonalną wykładnię przepisów”. Jego prawa i obowiązki powinny wprost wynikać z treści uchwały i rysunku planu. Normy stanowione przez prawodawcę powinny być sformułowane w sposób jasny, precyzyjny i jednoznaczny. Taki wymóg stawiany jest również aktom prawa miejscowego, jako że stanowią prawo powszechnie obowiązujące na terenie działania organów, które je ustanowiły. Wyłącznie jednoznaczne i konkretne ustalenia planu gwarantują realizację dokładnie takich form zagospodarowania, jakie były zamierzone przez gminę przy jego sporządzaniu i uchwalaniu.

Pismem z dnia 29 marca 2016 r. Gmina Mstów wyjaśniła, iż „omyłkowo przy tworzeniu uchwały w formacie XML pojawił się przyimek „do”, który jest omyłką pisarską”. Z uwagi na przedmiotowe wyjaśnienie stwierdza się nieważność badanej uchwały w zakresie słów „do”, gdyż zadaniem Rady Gminy było ustalenie **minimalnego** wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej. Stwierdzenie nieważności badanej uchwały wyłącznie w zakresie słów „do” wyeliminuje powstałą sprzeczność tych przepisów.

3. W Rozdziale 7 uchwały zawierającym ustalenia szczegółowe dotyczące przeznaczenia terenów i zasady ich zagospodarowania, Rada Gminy Mstów dla terenów rolniczych z zakazem zabudowy (oznaczonych na rysunku planu symbolami 1RZ, 2RZ i 3RZ) w § 13 ust. 3 pkt 4 ustaliła jako dopuszczalne przeznaczenie: **drogi dojazdowe do gruntów rolnych**.

Zgodnie z § 5 *rozporządzenia* Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 43, poz. 430), usytuowanie drogi oznacza umieszczenie jej elementów w pasie terenu wyznaczonym liniami rozgraniczającymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Jednocześnie z § 3 tegoż *rozporządzenia* wynika, że ilekroć mowa o drodze rozumie się przez to drogę publiczną. Zgodnie z ustawą z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r., poz. 260) do dróg publicznych zalicza się drogi krajowe, wojewódzkie, powiatowe i gminne. Jednocześnie poszczególnym kategoriom dróg publicznych, wyżej cytowane *rozporządzenie* w § 4 ust. 2 przypisuje odpowiednio klasy, w tym drogę klasy dojazdowej. W § 13 ust. 3 pkt 4 badanej uchwały wprowadzono ustalenia dopuszczające lokalizację dróg dojazdowych, które to drogi kwalifikują się jako drogi publiczne, co wynika z § 4 ust. 2 wskazanego *rozporządzenia*.

Dopuszczenie zatem realizacji dróg publicznych bez wyznaczenia ich przebiegu liniami rozgraniczającymi rażąco narusza § 5 *rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie*, zgodnie z którym usytuowanie drogi następuje w planie miejscowym (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 31 maja 2012 r. – sygn. akt II SA/Gl 363/12).

Powyższe nie wypełnia także wymogów art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 9 *rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, zgodnie z

którymi obligatoryjne ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacyjnych powinny określać układ komunikacyjny wraz z parametrami i klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych. Wobec powyższych przepisów Wojewoda Śląski jako organ nadzoru zobowiązany był stwierdzić sprzeczność z prawem zapisów § 17 ust. 3 pkt 3 uchwały.

Jeżeli natomiast uchwałodawca miał na myśli **dojazdy** do gruntów rolnych, to zostały one zdefiniowane w §2 ust. 1 pkt 14 badanej uchwały jako lokalizacja **komunikacji**. Stosownie do zawartej w tym przepisie definicji, za komunikację uznaje się „**dojazdy** nie wydzielone liniami rozgraniczającymi na rysunku planu, lecz niezbędne dla zapewnienia prawidłowej obsługi działek i obiektów”.

4. Ustalając zasady obsługi w zakresie infrastruktury technicznej Rada Gminy Mstów dopuściła w § 10 ust. 3 pkt 3 badanej uchwały „lokalizację szczelnych zbiorników bezodpływowych lub przydomowych oczyszczalni ścieków odprowadzających oczyszczone ścieki do wód powierzchniowych lub ziemi, z wyłączeniem obszarów, na których odprowadzenie ścieków do gruntu zagraża jakości wód podziemnych lub powierzchniowych”, nie wyznaczając tych obszarów na rysunku planu. Nie ustalono więc, gdzie obowiązuje zakaz odprowadzenia ścieków do gruntu.

W celu zapewnienia odpowiedniej jakości wody ujmowanej do zaopatrzenia ludności w wodę przeznaczoną do spożycia oraz zaopatrzenia zakładów wymagających wody wysokiej jakości, a także ze względu na ochronę zasobów wodnych, przepisy art. 54 ust. 1 ustawy *Prawo wodne* (Dz. U. z 2015 r. poz. 469 ze zm.) przewidują wprawdzie możliwość ustanowienia zakazu wprowadzania ścieków do wód lub do ziemi lecz dotyczy to terenów ochrony pośredniej ujęć wód powierzchniowych, które nie występują w granicach planu. Obszar planu zlokalizowany jest natomiast w rejonie występowania Głównego Zbiornika Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Poznaniu o znaku TP.451.552.2015.2 z dnia 27 października 2015r., załączonego do dokumentów planistycznych, obszary ochronne GZWP nie zostały jeszcze prawnie ustanowione, a w takim razie nie istnieje formalno - prawna podstawa do wprowadzenia ograniczeń związanych z możliwością budowy przydomowych oczyszczalni ścieków.

Dopuszczenie w § 10 ust. 3 pkt 3 uchwały lokalizacji szczelnych zbiorników bezodpływowych lub przydomowych oczyszczalni ścieków pozostaje w zgodzie z przepisami art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy *o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*, które zobowiązują właścicieli do przyłączenia nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej lub, w przypadku gdy budowa sieci kanalizacyjnej jest technicznie lub ekonomicznie nieuzasadniona, do wyposażenia nieruchomości w zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych lub w przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych. Przyłączenie nieruchomości do sieci kanalizacyjnej nie jest więc obowiązkowe, jeżeli nieruchomość jest wyposażona w przydomową oczyszczalnię ścieków spełniającą wymagania określone w przepisach odrębnych. Przywołany powyżej przepis art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy *o utrzymaniu czystości i porządku w gminach* zezwala więc właścicielom nieruchomości realizować prawo do budowy przydomowej oczyszczalni ścieków spełniającej wymagania określone w przepisach odrębnych w sytuacji, gdy budowa kanalizacji nie jest uzasadniona, jak i w sytuacji, gdy jest ona uzasadniona, ale sieć taka nie została jeszcze zrealizowana (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 7 sierpnia 2014r., sygn. akt II SA/GL 352/14).

Akty prawa miejscowego nie mogą inaczej regulować materii należących do przepisów wyższego rzędu, a w szczególności, bez wyraźnego upoważnienia, nie mogą nakładać bardziej rygorystycznych obowiązków, niż wskazują przepisy ustaw i rozporządzeń.

Nie ma więc podstaw do wyznaczenia obszarów, na których odprowadzenie ścieków do gruntu zagraża jakości wód podziemnych lub powierzchniowych. Stwierdzenie nieważności części ustalenia zawartego w § 10 ust. 3 pkt 3 uchwały w zakresie: „z wyłączeniem obszarów, na których odprowadzenie ścieków do gruntu zagraża jakości wód podziemnych lub powierzchniowych”, jest więc w pełni uzasadnione.

W myśl art. 85 i 86 *ustawy o samorządzie gminnym* wojewoda sprawuje nadzór nad działalnością gminną na podstawie kryterium zgodności z prawem. Na podstawie 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.

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 rutować na całą uchwałę.

W omawianej sprawie, wskazane naruszenie zasad sporządzania planu, dawało organowi nadzoru podstawy do stwierdzenia nieważności uchwały Nr XV/131/2016 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Mstów w granicach sołectwa KUSMIERKI jedynie w części określonej na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo złożenia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni od jego doręczenia.

z up. WOJEWODY ŚLĄSKIEGO
Dyrektor Wydziału Infrastruktury


Bożena Goldamer-Kapała

Otrzymują:

1. Rada Gminy Mstów,
2. a/a UD