



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713),

stwierdzam nieważność

§ 6. pkt 3 uchwały Nr XXIV/145/20 Rady Miejskiej w Oławie z dnia 28 maja 2020 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenów położonych w zachodniej części osiedla Nowy Górnik w Oławie.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Oławie na sesji w dniu 28 maja 2020 r. podjęła uchwałę Nr XXIV/145/20 w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenów położonych w zachodniej części osiedla Nowy Górnik w Oławie.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 5 czerwca 2020 r., natomiast dokumentacja planistyczna w dniu 27 sierpnia 2020 r. Wskazać należy, że termin do stwierdzenia nieważności uchwały w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zaczyna biec od dnia, w którym organ wykonawczy gminy przedłoży wojewodzie uchwałę z załącznikami i dokumentacją prac planistycznych (zob. wyrok NSA z dnia 20 lipca 2018 r., sygn. akt II OSK 2053/16).

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie § 6 pkt 3 uchwały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2020 r. poz. 293 ze zm.) - dalej także jako: ustawa, w związku z § 4 pkt 3 rozporządzenia 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) – dalej także jako - rozporządzenie, polegającym na przekroczeniu kompetencji do określenia zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego – poprzez ustalenie, bez podstawy prawnej, obowiązków w zakresie neutralizowania substancji ropopochodnych lub chemicznych.

Na wstępie podkreślić należy, że podstawy nieważności uchwały w sprawie uchwalenia planu zagospodarowania przestrzennego ustawodawca wskazał w art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. 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.

Zasada sporządzania miejscowego planu traktowana jest jako przesłanka materialnoprawna legalności przyjętej przez radę gminy uchwały. Wskazuje się tutaj, że rada gminy, realizując władztwo planistyczne jednostki samorządu terytorialnego poprzez przyjęcie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, związana jest przepisami prawa, w tym prawa europejskiego, zasadami konstytucyjnymi i przepisami ustaw materialnoprawnych. Tylko w tych granicach można wyznaczyć władztwo planistyczne przysługujące gminie (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 24 czerwca 2015 r., IV SA/Po 279/15). Zasady sporządzania planu miejscowego rozumiane są również jako wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej dotyczące m.in. zawartych w akcie planistycznym ustaleń. Należy je wiązać ze sporządzaniem aktu planistycznego na płaszczyźnie jego zawartości (część tekstowa, graficzna i załączniki), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 23 marca 2016 r., sygn. akt II SA/Gd 674/15).

Zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy, rada gminy posiada uprawnienie do uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Treść podjętej uchwały determinuje art. 15 ust. 2-4 ustawy, w którym wskazany został zakres przedmiotowy planu miejscowego, zaś procedurę stanowienia – przepisy art. 17-19 ustawy, w których określono kolejne czynności prowadzące do przygotowania dokumentu podlegającego uchwaleniu przez organ stanowiący gminy. Unormowania te stanowią również podstawę – dokonywanej zgodnie z art. 28 ustawy – weryfikacji zgodności uchwały z prawem.

Przeprowadzona ocena zgodności z prawem uchwały Rady Miejskiej w Oławie z dnia 28 maja 2020 r. Nr XXIV/145/20, pozwoliła stwierdzić, że Rada, uchwalając § 6 pkt 3 o treści: „W zakresie ogólnych zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego ustala się obowiązek zneutralizowania substancji ropopochodnych lub chemicznych, jeśli takie wystąpią, przed ich wprowadzeniem do kanalizacji deszczowej”, naruszyła w sposób istotny zasady planowania.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 3 ustawy, w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu, co zostało uszczegółowione w § 4 pkt 3 rozporządzenia, poprzez wskazanie, że ustalenia dotyczące zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego powinny zawierać nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów wynikające z potrzeb ochrony środowiska, o których mowa w szczególności w art. 72 i 73 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2020 r. poz. 1219) oraz obowiązujących ustaleń planów ochrony ustanowionych dla parków narodowych, rezerwatów przyrody i parków krajobrazowych, a także dla innych form ochrony przyrody występujących na terenach objętych projektem planu miejscowego.

Przytoczone powyżej regulacje wyznaczają granice upoważnienia ustawowego dla organu stanowiącego gminy do określania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego regulacji w zakresie zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu, a adresaci upoważnienia nie mogą wykroczać poza dopuszczalny zakres przyznanej im kompetencji.

Stwierdzić należy, że w zakresie wskazanym w art. 15 ust. 2 pkt 3 ustawy nie mieści się uprawnienie rady gminy do nakładania na właścicieli terenów ściśle określonych obowiązków. Nie istnieje bowiem norma prawna, która pozwalałaby radzie gminy na zamieszczanie w uchwale, będącej aktem prawa miejscowego i określającej gospodarkę przestrzenną gminy, regulacji wprowadzających ustalenia, co do nałożenia obowiązków w zakresie neutralizowania konkretnych odpadów – produktów ropopochodnych lub chemicznych, a wobec jej braku należy uznać przytoczone zapisy za nieprawidłowe i jako takie niedopuszczalne.

Jednocześnie organ nadzoru wskazuje, że Rada Miejska w Oławie, uchwalając kwestionowany przepis planu miejscowego, wkroczyła w materię uregulowaną przepisami odrębnymi. Z przepisów odrębnych wynika bowiem obowiązek oczyszczania ścieków przemysłowych przed ich wprowadzeniem do kanalizacji sanitarnej. Przepisy odrębne określają również tryb nakładania tego rodzaju obowiązków.

Przepis art. 10 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz.U. z 2019 r. poz. 1437 ze zm.) nakłada szereg obowiązków na dostawcę ścieków przemysłowych wprowadzanych do urządzeń kanalizacyjnych – między innymi obowiązek instalowania niezbędnych urządzeń podczyszczających ścieki przemysłowe. Z kolei na podstawie art. 11 tej ustawy Minister Budownictwa w dniu 14 lipca 2006 r. wydał rozporządzenie w sprawie sposobu realizacji obowiązków dostawców ścieków przemysłowych oraz warunków wprowadzania ścieków do urządzeń kanalizacyjnych (Dz.U. z 2016 r. poz. 1757). Rozporządzenie to określa sposób realizacji obowiązków dostawców ścieków przemysłowych, warunki wprowadzania ścieków do urządzeń kanalizacyjnych, w tym dopuszczalne wartości wskaźników zanieczyszczeń w ściekach przemysłowych wprowadzanych do urządzeń kanalizacyjnych oraz sposób sprawowania kontroli ilości i jakości ścieków.

Zgodnie z przepisem art. 34 pkt 3 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2020 r. poz. 310 ze zm.) wprowadzanie do urządzeń kanalizacyjnych będących własnością innych podmiotów ścieków przemysłowych zawierających substancje szczególnie szkodliwe dla środowiska wodnego stanowi szczególne korzystanie z wód. W myśl art. 391 ustawy Prawo wodne na wytwórcy ścieków przemysłowych ciąży obowiązek posiadania pozwolenia wodnoprawnego na szczególne korzystanie z wód na wprowadzanie do urządzeń kanalizacyjnych będących własnością innych podmiotów ścieków przemysłowych zawierających substancje szczególnie szkodliwe dla środowiska wodnego określone w przepisach wydanych na podstawie art. 100 ust. 1. Realizując upoważnienie zawarte w art. 100 ustawy Minister Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej wydał w dniu 28 czerwca 2019 r. rozporządzenie w sprawie substancji szczególnie szkodliwych

dla środowiska wodnego, których wprowadzanie w ściekach przemysłowych do urządzeń kanalizacyjnych wymaga uzyskania pozwolenia wodnoprawnego (Dz. U. z 2019 r. poz. 1220). Przepisy ustawy Prawo wodne określają również organ właściwy do wydania przedmiotowego pozwolenia wodnoprawnego oraz tryb jego wydawania.

Z kolei zgodnie z przepisem art. 75 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska właściwy organ administracji w pozwoleniu na budowę szczegółowo określa zakres obowiązków dotyczących, m.in. ochrony środowiska na obszarze prowadzenia prac, a w szczególności ochronę gleby, zieleni, naturalnego ukształtowania terenu i stosunków wodnych. Natomiast zgodnie z ust. 5. wymagany zakres kompensacji przyrodniczej w przypadku przedsięwzięć, dla których była przeprowadzona ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, określa decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach oraz inne decyzje, przed wydaniem których została przeprowadzona ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko.

Postanowienie planu miejscowego rozstrzygające w sprawie obowiązku neutralizowania substancji ropopochodnych lub chemikaliów jest niedopuszczalne przez to, że determinuje treść decyzji, którą podejmował będzie właściwy organ, a ukształtowanie treści decyzji należy do wyłącznej kompetencji organu administracji publicznej, który w pełni i samodzielnie odpowiada za jej treść. Tym samym stwierdzić należy, że Rada Miejska w Oławie ustalając obowiązek neutralizowania substancji ropopochodnych lub chemikaliów przekroczyła zakres delegacji ustawowej, co stanowi istotne naruszenie prawa.

Biorąc pod uwagę powyższe należało orzec jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski

Jarosław Obremski