



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.),

stwierdzam nieważność

§ 13. ust. 2 pkt 2 we fragmencie „wytwarzane ścieki winny być przed odprowadzeniem do kanalizacji sanitarnej – w uzasadnionych wypadkach stosownie podczyszczone;” oraz § 15 pkt 3 lit. h we fragmencie „3MN-U i 4” uchwały nr LXI/385/23 Rady Gminy Kunice z dnia 26 października 2023 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wybranych terenów w obrębach Rosochata, Spalona, Grzybiany i Jaśkowice Legnickie.

Uzasadnienie

Na sesji dnia 26 października 2023 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.) i art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2023 r. poz. 977 ze zm.), art. 67 ust. 3 ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2023 r. poz. 1688), w związku z uchwałą nr XLV/303/22 Rady Gminy Kunice z dnia 27 października 2022 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wybranych terenów w obrębach Rosochata, Spalona, Grzybiany i Jaśkowice Legnickie, Rada Gminy Kunice podjęła uchwałę nr LXI/385/23 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wybranych terenów w obrębach Rosochata, Spalona, Grzybiany i Jaśkowice Legnickie, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała została przedłożona Wojewodzie Dolnośląskiemu dnia 6 listopada 2023 r. pismem Przewodniczącego Rady Gminy Kunice z dnia 31 października 2023 r. znak OR.0007.25.2023. Z kolei dokumentacja prac planistycznych wpłynęła do Wojewody Dolnośląskiego także dnia 6 listopada 2023 r. (przekazana pismem Zastępcy Wójta Gminy Kunice, znak GP.6722.2.2023 z dnia 31 października 2023 r.).

Wskazać należy, że termin do stwierdzenia nieważności uchwały w przedmiocie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, a także 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:

- § 13 ust. 2 pkt 2 we fragmencie „wytwarzane ścieki winny być przed odprowadzeniem do kanalizacji sanitarnej – w uzasadnionych wypadkach stosownie podczyszczone;” 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 2023 r. poz. 977 ze zm.) w związku z § 4 pkt 3 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2021 r. poz. 2404), zwanego dalej „rozporządzeniem”, polegającym na ustaleniu bez podstawy prawnej obowiązków dotyczących podczyszczenia ścieków komunalnych i bytowych przed odprowadzeniem do kanalizacji sanitarnej;
- § 15 pkt 3 lit. h we fragmencie „3MN-U i 4” uchwały z istotnym naruszeniem art. 20 i art. 15 ust. 2 pkt 1 w związku z art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i § 8 ust. 2 rozporządzenia, polegającym na wprowadzeniu w treści uchwały postanowień niezgodnych z załącznikiem graficznym do uchwały.

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 planu ogólnego 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.

Przeprowadzona ocena zgodności z prawem niniejszej uchwały, tj. pod kątem art. 28 ust. 1 ustawy, spowodowała stwierdzenie, że Rada Gminy Kunice, 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 Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2021 r. poz. 2404).

I

W § 13 ust. 2 pkt 2 uchwały znalazł się zapis, zgodnie z którym: „2. Ustala się w zakresie: (...) 2) odprowadzania ścieków komunalnych i bytowych – odprowadzanie do kanalizacji sanitarnej; wytwarzane ścieki winny być przed odprowadzeniem do kanalizacji sanitarnej – w uzasadnionych wypadkach stosownie podczyszczone; indywidualne systemy odprowadzania ścieków dopuszcza się wyłącznie w sytuacjach przewidzianych w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach;”.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, 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 zawierają nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów. Przytoczone powyżej regulacje wyznaczają granice upoważnienia ustawowego dla organu stanowiącego gminy do określania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego regulacji w zakresie zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu. Adresaci upoważnienia nie mogą zatem wykraczać poza dopuszczalny zakres przyznanej im kompetencji.

Zestawiając ze sobą regulacje ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z regulacjami uchwały 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. Z przytoczonych powyżej przepisów nie wynika więc norma prawna, która pozwalałaby radzie gminy na zamieszczanie w uchwale, będącej aktem prawa miejscowego i określającej gospodarkę przestrzenną gminy, regulacji wprowadzających ustalenia, co do sposobu zabezpieczenia terenu przed zanieczyszczeniem np. ściekami, substancjami ropopochodnymi lub innymi substancjami chemicznymi, a także neutralizowania tych zanieczyszczeń przed ich wprowadzeniem do kanalizacji, m.in. tak jak w rozpatrywanym przypadku poprzez wymóg ich „stosownego podczyszczenia” (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 1 grudnia 2020 r., sygn. akt II SA/Wr 433/20). Żaden z przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie zawiera wyraźnego upoważnienia ustawowego, które umożliwiłoby nakładanie tego rodzaju obowiązków na inne podmioty. W konsekwencji stwierdzić należy, że ustanowiony w § 13 ust. 2 pkt 2 uchwały obowiązek dotyczący podczyszczenia ścieków komunalnych i bytowych przed ich odprowadzeniem do kanalizacji sanitarnej został podjęty bez podstawy prawnej.

Należy także dodatkowo zwrócić uwagę na mało precyzyjny sposób sformułowania w treści § 13 ust. 2 pkt 2 uchwały zastrzeżenia, wskazującego, iż obowiązek stosownego podczyszczenia wytwarzanych ścieków stosuje się w „uzasadnionych wypadkach”. Nie uszczegółowiono bowiem, na podstawie jakich kryteriów, zasad czy norm następować będzie kwalifikowanie uznania danego przypadku za wypadek uzasadniony, skutkujący powinnością podczyszczenia ścieków. W rezultacie taki sposób sformułowania kwestionowanego przepisu prowadzi do wątpliwości interpretacyjnych i wprowadza brak jasności i przejrzystości dla potencjalnych adresatów uchwały. Prawodawca gminny powinien zapewnić czytelność tworzonych przez siebie przepisów, co jest elementem reguł poprawnej legislacji, wynikających z wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP zasady państwa prawnego.

Jednocześnie organ nadzoru wskazuje, że Rada Gminy Kunice, uchwalając kwestionowany zapis 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 2023 r. poz. 537 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 ww. 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 art. 34 pkt 3 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2023 r. poz. 1478 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.

Ponadto art. 9 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków opisuje zakaz wprowadzania ścieków bytowych i przemysłowych do urządzeń kanalizacyjnych przeznaczonych do odprowadzania wód opadowych i roztopowych, a ust. 2 tego artykułu przedstawia listę substancji, których nie wolno wprowadzać wraz ze ściekami do urządzeń kanalizacyjnych (ust. 2 pkt 1–4) oraz listę ścieków, których także nie wolno wprowadzać do takich urządzeń.

Biorąc pod uwagę powyższe należy stwierdzić, że Rada Gminy Kunice nie była uprawniona do ustalenia w przepisach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obowiązku, aby wytwarzane ścieki przed odprowadzeniem do kanalizacji sanitarnej były podczyszczane. Zapis § 13 ust. 2 pkt 2 we fragmencie: „wytwarzane ścieki winny być przed odprowadzeniem do kanalizacji sanitarnej – w uzasadnionych wypadkach stosownie podczyszczone;” uchwały należy uznać za nieprawidłowy i niedopuszczalny, podjęty z istotnym naruszeniem prawa.

II

W toku postępowania nadzorczego ustalono, że przedmiotowa uchwała obarczona jest wadą prawną polegającą na niezgodności części tekstowej planu z częścią graficzną. Mianowicie, zapis § 15 pkt 3 lit. h uchwały, zgodnie z którym: „tereny 3MN-U i 4MN-U znajdują się częściowo w strefie sanitarnej cmentarza o zasięgu 150 m – zagospodarowanie zgodnie z ustaleniami § 10 oraz przepisami odrębnymi” nie jest spójny z rysunkiem planu miejscowego, gdzie strefa sanitarna obejmuje części terenów 4MN-U i 5MN-U. W rezultacie, uwzględniając oznaczenia zawarte w części graficznej planu miejscowego (załącznik nr 2 do uchwały nr LXI/385/23), w treści § 15 pkt 3 lit. h uchwały nieprawidłowo wskazany został teren 3MN-U (który nie jest objęty strefą sanitarną), natomiast pominięto teren 5MN-U (który w części jest objęty strefą sanitarną).

Wójt Gminy Kunice w piśmie z dnia 27 listopada 2023 r. znak GP.6722.2.1.2023 udzielając wyjaśnień w tej sprawie poinformował m.in. cyt.: „Zapis zawarty w § 15 pkt 3 lit. h uchwały, zawiera omyłkę pisarską, będącą konsekwencją zmian numeracji poszczególnych terenów na etapie opracowywania projektu planu. Słusznie organ nadzoru zauważył, iż strefa sanitarna obejmuje częściowo tereny 4MN-U i 5MN-U, i to one powinny zostać wymienione w ww. zapisie.”.

W ocenie organu nadzoru wskazana rozbieżność między tekstem planu miejscowego, a jego załącznikiem graficznym stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego i uzasadnia stwierdzenie nieważności § 15 pkt 3 lit. h uchwały.

Z bogatego w tej materii orzecznictwa sądowoadministracyjnego wynika, że zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, związanej ze sporządzeniem takiego aktu, a więc zawartości aktu planistycznego (część tekstowa i graficzna, inne załączniki), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej. Niewątpliwie jednak, z uwagi na fakt, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego stanowi, zgodnie z treścią art. 14 ust. 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, akt powszechnie obowiązujący – akt prawa miejscowego, wskazane wyżej nieprawidłowości rozpatrywać należy w kontekście skutków, jakie akt ten może wywoływać w przyszłości. Ustalenia planu miejscowego, mimo że odnoszą się do abstrakcyjnego adresata, regulują status prawny konkretnych nieruchomości położonych na obszarze planu, zaś konsekwencje prawne uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego są znaczące zarówno dla gminy, jak i właścicieli nieruchomości i inwestorów.

Zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i część graficzną, wraz z uzasadnieniem, uwzględniając politykę przestrzenną gminy określoną w strategii rozwoju gminy lub strategii rozwoju ponadlokalnego. Z treści § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2021 r. poz. 2404) wynika, że część graficzną projektu planu miejscowego sporządza się w sposób umożliwiający jednoznaczne jej powiązanie z częścią tekstową projektu planu miejscowego. Według § 7 ust. 1 pkt 8 ww. rozporządzenia część graficzna projektu planu miejscowego powinna zawierać określenie przeznaczenia terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania oraz ich symbole i oznaczenia graficzne wraz z numeracją wyróżniającą je spośród innych terenów. W myśl § 4 pkt 1 rozporządzenia ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów zawierają określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania, w tym nazwę klasy przeznaczenia terenu oraz symbol wraz z numeracją wyróżniającą je spośród innych terenów, zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia.

Analiza przywołanych przepisów prowadzi do wniosku, że projekt planu musi zawierać część tekstową i graficzną. Tekst planu miejscowego stanowi treść uchwały rady gminy i jego redakcja przybiera postać przepisów prawnych. Rysunek planu jest załącznikiem graficznym do uchwały w sprawie planu miejscowego. Rysunek planu obowiązuje w takim zakresie, w jakim tekst planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku. Innymi słowy, rysunek planu stanowi uzupełnienie i wyjaśnienie tekstu, a zatem nie może zawierać ustaleń innych niż tekst uchwały. „Część graficzna planu jest «uszczegółowieniem» części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie - z uwzględnieniem zarówno części graficznej jak i tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu” (por. wyrok NSA z dnia 15 marca 2017 r., sygn. akt II OSK 1795/15). Podobne stanowisko zostało zawarte w wyrokach Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, m.in.: z dnia 29 listopada 2017 r. (sygn. akt II SA/Wr 628/17) i z dnia 11 kwietnia 2018 r. (sygn. akt II SA/Wr 75/18).

W przedmiotowej sprawie odmienne ustalenia dotyczące określenia terenów objętych strefą ochrony sanitarnej od cmentarza (150 m), tj. zgodnie z oznaczeniem graficznym rysunku planu miejscowego wskazano części terenów 4MN-U i 5MN-U, gdy w treści § 15 pkt 3 lit. h uchwały wymieniono części terenów 3MN-U i 4MN-U, powodując, że uchwała narusza zasady sporządzania projektu planu określone w powołanych powyżej przepisach. Po drugie, uchwała w tym zakresie jest nieczytelna, ponieważ jej rysunek graficzny nie ma odzwierciedlenia w treści.

W związku z powyższym, uwzględniając również ww. wyjaśnienia przedstawione przez Wójta Gminy Kunice, konieczne jest stwierdzenie nieważności § 15 pkt 3 lit. h uchwały. Zdaniem organu nadzoru, w rozpatrywanym przypadku, biorąc pod uwagę potrzebę doprowadzenia do stanu zgodności ustaleń tekstu uchwały z częścią graficzną planu, wystarczające będzie stwierdzenie nieważności kwestionowanego paragrafu uchwały we fragmencie „3MN-U i 4”. W konsekwencji postanowienie § 15 pkt 3 lit. h uchwały otrzyma bardziej ogólne brzmienie, umożliwiające jednak w miarę czytelne powiązanie części graficznej planu miejscowego z częścią tekstową planu miejscowego. W ocenie organu nadzoru zabezpieczy to także w wystarczającym stopniu potrzebę zasygnalizowania adresatom uchwały obecności strefy ochrony sanitarnej od cmentarza na terenach MN-U.

Biorąc powyższe pod uwagę postanowiono 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

Jarosław Obremski