



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 5 listopada 2014 r.

Poz. 5528

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IFIII.4131.50.2014 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 3 listopada 2014 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.) oraz z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r., poz. 647 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 988/LV/2014 Rady Miasta Częstochowy z dnia 25 września 2014 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego w Częstochowie w dzielnicy Stradom w rejonie ulic: Piastowskiej, Sabinowskiej oraz rzeki Konopki, w **części** zawartej w:

- § 7 ust. 1 pkt 1 lit. a w brzmieniu: **„nakazuje się odprowadzanie ścieków do miejskiego systemu kanalizacji sanitarnej”**;
- § 7 ust. 1 pkt 1 lit. c w brzmieniu: **„zakazuje się odprowadzania ścieków do zbiorników bezodpływowych i indywidualnych oczyszczalni”**;
- oraz w zapisach:
- § 12 ust. 2 pkt 1: „ustala się minimalną wielkość działek **budowlanych** dla poszczególnych terenów: ...”;
- § 12 ust. 2 pkt 2: „ustala się minimalną szerokość frontów działek **budowlanych** dla poszczególnych terenów : ...”;

w zakresie słów „**budowlanych**”.

Uzasadnienie

Rada Miasta Częstochowy w dniu 25 września 2014 r. podjęła uchwałę Nr 988/LV/2014 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego w Częstochowie w dzielnicy Stradom w rejonie ulic: Piastowskiej, Sabinowskiej oraz rzeki Konopki, po stwierdzeniu, iż powyższy plan nie narusza ustaleń Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Częstochowy, przyjętego uchwałą Nr 825/LI/2005 Rady Miasta Częstochowy z dnia 21 listopada 2005 r. z późniejszymi zmianami.

Stosownie do przepisu art. 20 ust. 2 wspomnianej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zwanej dalej ustawą, Prezydent Miasta Częstochowy przekazał w dniu 3 października 2014 r. organowi nadzoru wymienioną na wstępie uchwałę wraz z załącznikami i dokumentacją prac planistycznych w celu zbadania zgodności powyższej uchwały z przepisami prawa.

W toku badania legalności uchwały Nr 988/LV/2014 pod względem jej zgodności z prawem organ nadzoru stwierdził, że przedmiotowa uchwała została podjęta z naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego, wymienionych w art. 15 ustawy.

Ustalając regulacje zawarte w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, rada gminy związana jest bowiem postanowieniami art. 15 ustawy, co oznacza, iż obligatoryjnie wprowadza do planu zapisy wymienione w art. 15 ust. 2 ustawy oraz, że samodzielnie może określać treść regulacji objętej planem miejscowym wyłącznie w granicach upoważnienia zawartego w art. 15 ust. 3 ustawy.

Pismem z dnia 15 października 2014 r. tut. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze oraz poinformował gminę o możliwości złożenia wyjaśnień. W piśmie z dnia 23 października 2014 r. o znaku MPUP-I.6722.4.2014 Prezydent Miasta Częstochowy złożył wyjaśnienia odnoszące się do stwierdzonych przez organ nadzoru nieprawidłowości. Organ nadzoru, po powtórny przeanalizowaniu legalności przedmiotowej uchwały z uwzględnieniem wyjaśnień gminy, podtrzymał swoje wcześniejsze stanowisko w tej sprawie.

W opinii tut. organu nadzoru Rada Miasta Częstochowy podjęła uchwałę Nr 988/LV/2014 z istotnym naruszeniem: art. 15 ust. 2 pkt 10 i art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy, a także § 4 pkt 9 i § 4 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r., Nr 164, poz. 1587), zwanego dalej rozporządzeniem oraz z naruszeniem art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r., poz.391) i art. 363 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm.).

Ustalając w § 7 ust. 1 pkt 1 lit. a i § 7 ust. 1 pkt 1 lit. c tekstu planu *nakaz odprowadzania ścieków do miejskiego systemu kanalizacji sanitarnej oraz zakaz odprowadzania ścieków do zbiorników bezodpływowych i indywidualnych oczyszczalni* Rada Miasta Częstochowy przekroczyła swoje uprawnienia wynikające z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy i § 4 pkt 9 rozporządzenia. Kwestię tę odmiennie regulują bowiem przepisy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, które w art. 5 ust. 1 pkt 2 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, spełniających wymagania określone w przepisach odrębnych. Przyłączenie nieruchomości do sieci kanalizacyjnej nie jest również obowiązkowe, jeżeli nieruchomość jest wyposażona w przydomową oczyszczalnię ścieków spełniającą wymagania określone w przepisach odrębnych. Jeżeli jednak wójt, burmistrz lub prezydent miasta stwierdzi konieczność podłączenia określonej nieruchomości do sieci kanalizacyjnej, to na podstawie z art. 5 ust. 7 cyt. Ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach – wydaje decyzję administracyjną w tym zakresie.

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).

Przywołaną wykładnię przepisu art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach należy uznać za ugruntowaną w orzecznictwie sądów administracyjnych (por. wyroki WSA w Gdańsku z dnia 14 kwietnia 2012 r. sygn. akt II SA/Gd 49/10, LEX nr 619901; WSA w Kielcach z dnia 29 października 2008 r. sygn. akt II SA/Ke 440/08, LEX nr 511455; WSA w Łodzi z dnia 9 marca 2012 r. sygn. akt II SA/Łd 75/12, WSA we Wrocławiu z dnia 7 marca 2012r. sygn. akt II SA/Wr 48/12 dostępne na www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

Również ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm.) nie przyznaje organom uchwałodawczym gmin kompetencji do rozstrzygnięcia w przedmiocie negatywnego oddziaływania na środowisko przydomowych oczyszczalni ścieków. Uprawnienia takie w stosunku do osób fizycznych posiadają natomiast na mocy art. 363 Prawa ochrony środowiska burmistrzowie, wójtowie lub prezydenci miast, którzy mogą, w drodze decyzji, nakazać osobie fizycznej, której działalność negatywnie oddziałuje na środowisko, wykonanie w określonym czasie czynności zmierzających do ograniczenia negatywnego oddziaływania na środowisko.

Jak z powyższego wynika, Rada Miasta Częstochowy, wprowadzając do planu *nakaz odprowadzenia ścieków do miejskiego systemu kanalizacji sanitarnej* i równocześnie *zakaz odprowadzania ścieków do zbiorników bezodpływowych i indywidualnych oczyszczalni*, uregulowała w odmienny sposób obowiązki wynikające bezpośrednio z ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz Prawa ochrony środowiska. 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.

Należy zauważyć, iż ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zatwierdzonego uchwałą Nr 988/LV/2014, polegające na nakazie *odprowadzania ścieków do miejskiego systemu kanalizacji sanitarnej* oraz zakazie *odprowadzania ścieków do zbiorników bezodpływowych i indywidualnych oczyszczalni* uniemożliwiają właścicielom działek leżących na obszarze objętym planem, zagospodarowanie zgodnie z ich przeznaczeniem do czasu budowy lub rozbudowy sieci kanalizacyjnej. Ponadto powyższe zakazy niekoniecznie wynikają z istnienia, na terenach objętych planem, systemu odprowadzania ścieków, lecz wprowadzonej w planie bliżej nieuzasadnionej ochrony wód podziemnych przed możliwością ich zanieczyszczenia (przepis § 7 ust. 1 pkt 1 tekstu planu).

W związku z powyższym, w opinii organu nadzoru ustalenia, o których mowa w § 7 ust. 1 pkt 1 lit. a i c tekstu planu stanowią również przekroczenie przez Radę Miasta Częstochowy delegacji ustawowej w zakresie rozstrzygania spraw dotyczących wykonywania prawa własności nieruchomości, określonego w art. 6 ustawy, zgodnie z którym ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości i każdy ma prawo, w granicach określonych ustawą, do zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny, zgodnie z warunkami ustalonymi w planie miejscowym, jeżeli nie narusza to chronionego prawem interesu publicznego oraz do ochrony własnego interesu prawnego przy zagospodarowaniu terenów należących do innych osób lub jednostek organizacyjnych. Powyższe przepisy nie wykluczają wprawdzie dopuszczalności ingerencji organu planistycznego w prawo własności, jednak wykluczają dopuszczalność ingerencji w istotę prawa własności, a także nieuzasadnione, z punktu widzenia interesu publicznego, ograniczenie tego prawa w drodze miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Rozważając kwestię naruszenia istoty prawa własności wskazać należy, iż przepis § 7 ust. 1 pkt 1 lit. c uchwały ogranicza to prawo, gdyż możliwość inwestowania na działce budowlanej zgodnie z jej przeznaczeniem została ograniczona przez zakaz *odprowadzania ścieków do zbiorników bezodpływowych i indywidualnych oczyszczalni* do czasu budowy lub rozbudowy sieci kanalizacyjnej.

Mając na uwadze to, że obowiązkiem organu planistycznego było takie sformułowanie przepisów prawa miejscowego, które realizowałyby wymogi interesu publicznego z równoczesnym poszanowaniem prawa własności należy stwierdzić, że wprowadzenie postanowień zawartych w § 7 ust. 1 pkt 1 lit. a i c uchwały jest nieuzasadnione. Przysługujące gminie władztwo planistyczne, określone w art. 3 ust. 1 ustawy, może być zrealizowane w sytuacji, jeśli jest uzasadnione interesem publicznym, który tłumaczy wprowadzenie tego ograniczenia. Władztwo planistyczne nie może być traktowane jako niczym nieuzasadniona ingerencja gminy w prawa właścicielskie. Ingerencja ta nie może bowiem prowadzić do nadużycia przysługujących gminie uprawnień.

W przepisach § 12 ust. 2 pkt 1 i 2 uchwały Nr 988/LV/2014 dotyczących zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości objętych planem określono minimalne wielkości działek budowlanych i minimalne szerokości frontów działek budowlanych, naruszając przepisy art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy w związku z § 4 pkt. 8 rozporządzenia, zgodnie z którymi w planie miejscowym określa się obowiązkowo szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem w odniesieniu do działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, a nie działek budowlanych.

Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. *o gospodarce nieruchomościami* (Dz. U. Nr 115, poz. 741 – zwanej dalej u.g.n.), określa jednoznacznie w art. 101 ust. 1 (Rozdział 2 Scalanie i podział nieruchomości), że w wyniku procedury scalania i podziału nieruchomości uzyskuje się **działki gruntu**, które to pojęcie definiuje powyższa ustawa.

W badanej uchwale, w § 12 ust. 2, ustalono zasady scalania i podziału nieruchomości, poprzez określenie minimalnej powierzchni działki, minimalnej szerokości frontu działki oraz kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego, przez co wypełnione zostały określone przez ustawodawcę wymogi wynikające z przepisu art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy. Powyższe parametry zostały jednakże ustalone w odniesieniu do **działki budowlanej**.

Przepis art. 2 pkt 11 ustawy definiuje działkę budowlaną jako nieruchomość gruntową lub działkę gruntu, której wielkość, cechy geometryczne, dostęp do drogi publicznej oraz wyposażenie w urządzenia infrastruktury technicznej spełniają wymogi realizacji obiektów budowlanych wynikające z odrębnych przepisów i aktów prawa miejscowego.

W miejscu tym należy zauważyć, że nieruchomość gruntowa może składać się z jednej lub kilku działek gruntu. Nieruchomość nie musi stanowić zwartej części powierzchni ziemskiej. Oznacza to, że nieruchomość

gruntowa może składać się z kilku, oddzielnie położonych działek ewidencyjnych, będących własnością tej samej osoby (lub kilku osób) i zapisanej w jednej księdze wieczystej.

Tym samym ustalenie zasad scalania i podziału nieruchomości w odniesieniu do działki budowlanej narusza art. 101 ust. 1 u.g.n.

Określając powyższe zasady Rada powinna się kierować celem, jakim służyć ma procedura scalenia i podziału nieruchomości i głównie ta okoliczność powinna mieć decydujące znaczenie przy określaniu powierzchni działek, które mają powstać w wyniku przeprowadzenia powyższej procedury. Zgodnie z wyrokiem WSA we Wrocławiu z dnia 17 maja 2010r. o sygn. II SA/Wr 510/09: *celem tej instytucji jest stworzenie korzystniejszych warunków zagospodarowania i wykorzystania terenów. Wskazuje się między innymi na poprawę struktury obszarowej terenów objętych scaleniem i ponownym podziałem, aby w konsekwencji umożliwić realizację miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Scalenie ma doprowadzić zarówno do możliwości realizacji zapisów planu, jak i powstania najbardziej optymalnej struktury obszarowej, która pozwoli na zrealizowanie sposobu wykorzystania terenów według ich przeznaczenia określonego w planie.*

Mając zatem powyższe na uwadze, **organ nadzoru postanowił stwierdzić nieważność uchwały Nr 988/LV/2014 w części wskazanej na wstępie.** Zgodnie bowiem z art. 28 ustawy naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części.

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

z up. WOJEWODY ŚLĄSKIEGO
Dyrektor Wydziału Infrastruktury

Bożena Goldamer-Kapała

Otrzymują:

1. Rada Miasta Częstochowy ul. Śląska 11/13 42-217 Częstochowa
2. a/a - UD