



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 29 marca 2022 r.

Poz. 1670

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.98.5.2022.AA2 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 28 marca 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.)

stwierdzam nieważność

§ 6 pkt 3, 4 i 7 uchwały nr XLV/280/2021 Rady Miejskiej w Oławie z dnia 30 grudnia 2021 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu położonego przy ulicach: Oleśnickiej, Nadbrzeżnej, Bocznej w Oławie.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Oławie – powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r. poz. 503), dalej jako: „ustawa”, w związku z uchwałą nr XVIII/113/19 Rady Miejskiej w Oławie z dnia 30 grudnia 2019 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu położonego przy ulicach: Oleśnickiej, Nadbrzeżnej, Bocznej w Oławie – na sesji w dniu 30 grudnia 2021 r. podjęła uchwałę nr XLV/280/2021 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu położonego przy ulicach: Oleśnickiej, Nadbrzeżnej, Bocznej w Oławie, dalej jako: „uchwała”.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 10 stycznia 2022 r., natomiast dokumentacja planistyczna w dniu 28 lutego 2022 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, 4 i 7 uchwały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym 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. Nr 164, poz. 1587), polegającym na przekroczeniu kompetencji do określenia zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego poprzez ustalenie bez podstawy prawnej obowiązków dotyczących:

- neutralizowania substancji ropopochodnych lub chemicznych przed ich odprowadzeniem do kanalizacji deszczowej,
- zapobiegania przedostawaniu się substancji ropopochodnych do gruntu,
- wprowadzania do wód powierzchniowych i gleby nieoczyszczonych ścieków oraz substancji powstających w wyniku prowadzonej działalności gospodarczej.

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.

Na wstępie podkreślić należy, że zasady sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dotyczą całego aktu obejmującego część graficzną i tekstową, zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej. Zawartość planu miejscowego określa art. 15 ust. 2 i 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, natomiast standardy dokumentacji planistycznej (materiały planistyczne, skalę opracowań kartograficznych, stosowanych oznaczeń, nazewnictwa, standardy oraz sposób dokumentowania prac planistycznych) określa art. 16 ust. 1 ustawy 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). Organ nadzoru zwraca jednak uwagę, że w analizowanym przypadku zastosowanie znajdzie poprzednio obowiązujące rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587). Zgodnie bowiem z §12 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego do projektów planów miejscowych sporządzanych lub zmienianych na podstawie uchwały o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu miejscowego podjętej przed dniem 24 grudnia 2021 r. stosuje się przepisy dotychczasowe. Uchwała w sprawie przystąpienia do sporządzenia przedmiotowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego została podjęta przez Radę Miejską w Oławie w dniu 30 grudnia 2019 r.

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).

Przeprowadzona ocena zgodności z prawem niniejszej uchwały, pozwoliła stwierdzić, że Rada Miejska w Oławie, uchwalając § 6 pkt 3, 4 i 7 przedmiotowego planu zagospodarowania przestrzennego, naruszyła w sposób istotny zasady planowania.

W przepisach § 6 uchwały Rada Miejska w Oławie postanowiła, że: „W zakresie ogólnych zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego ustala się: 3) obowiązek zneutralizowania substancji ropopochodnych lub chemicznych, jeśli takie wystąpią, przed ich wprowadzeniem do kanalizacji deszczowej; 4) place manewrowe, stanowiska postojowe dla pojazdów i dojazdy winny mieć powierzchnie utwardzoną ze spadkiem umożliwiającym spływ wody i odprowadzenie jej w sposób kontrolowany, zapobiegający przedostawaniu się substancji ropopochodnych do gruntu; 7) w granicach obszaru objętego planem obowiązuje zakaz wprowadzania do wód powierzchniowych i gleby nieoczyszczonych ścieków oraz substancji powstających w wyniku prowadzonej działalności gospodarczej.”

W ocenie organu nadzoru przytoczone przepisy uchwały nie mieszczą się w ramach upoważnienia określonego w art. 15 ust. 2 pkt 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zgodnie z którym w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego.

Jak stanowi § 4 pkt 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego: „ustalenia dotyczące zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego powinny zawierać nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów wynikające z:

- a) 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 2021 r. poz. 1973 ze zm.),
- b) 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”.

Natomiast zgodnie z art. 75 ust. 1 ustawy – Prawo ochrony środowiska: „1. W trakcie prac budowlanych inwestor realizujący przedsięwzięcie jest obowiązany uwzględnić ochronę środowiska na obszarze prowadzenia prac, a w szczególności ochronę gleby, zieleni, naturalnego ukształtowania terenu i stosunków wodnych. 2. Przy prowadzeniu prac budowlanych dopuszcza się wykorzystywanie i przekształcanie elementów przyrodniczych wyłącznie w takim zakresie, w jakim jest to konieczne w związku z realizacją konkretnej inwestycji. 3. Jeżeli ochrona elementów przyrodniczych nie jest możliwa, należy podejmować działania mające na celu naprawienie wyrządzonych szkód, w szczególności przez kompensację przyrodniczą. 4. Właściwy organ administracji w pozwoleniu na budowę szczegółowo określa zakres obowiązków, o których mowa w ust. 1 i 3. 5. Wymagany zakres kompensacji przyrodniczej w przypadku przedsięwzięć, dla których była przeprowadzona ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko na podstawie ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, określa decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach oraz inne decyzje, przed wydaniem których została przeprowadzona ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko”.

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 stwierdzać 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 oczyszczania ścieków przed ich wprowadzeniem do kanalizacji. Żaden z przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie zawiera wyraźnego upoważnienia ustawowego, które umożliwiałoby nakładanie tego rodzaju obowiązków na inne podmioty.

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 2020 r. poz. 2028 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 art. 34 pkt 3 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2021 r. poz. 2223 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. Przepisy ustawy Prawo wodne określają również organ właściwy do wydania przedmiotowego pozwolenia wodnoprawnego oraz tryb jego wydawania.

Wszystkie przywołane wyżej regulacje potwierdzają, że obowiązki inwestora dotyczące gospodarki ściekowej, wynikają z przepisów odrębnych i nakładane są w odrębnym trybie, co powoduje, że niedopuszczalne jest regulowanie tych kwestii przez organ stanowiący gminy w treści uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Biorąc pod uwagę powyższe należy stwierdzić, że Rada Miejska w Oławie nie była uprawniona do ustalania w przepisach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obowiązku zneutralizowania substancji ropopochodnych lub chemicznych przed ich wprowadzeniem do kanalizacji deszczowej, obowiązku zapobiegania przedostawaniu się substancji ropopochodnych do gruntu, jak również zakazu wprowadzania do wód powierzchniowych i gleby nieoczyszczonych ścieków oraz substancji powstających w wyniku prowadzonej działalności gospodarczej. Zapisy § 6 pkt 3, 4 i 7 uchwały należy uznać za nieprawidłowe i niedopuszczalne.

Stanowisko organu nadzoru zostało potwierdzone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 1 grudnia 2020 r. (sygn. akt II SA/Wr 427/20), w którym Sąd po pierwsze wskazał, że upoważnienie rady gminy do wprowadzenia do miejscowego planu zagospodarowania regulacji nakładających obowiązki w zakresie oczyszczenia ścieków pochodzenia przemysłowego i technologicznego przed odprowadzeniem do sieci kanalizacyjnej, nie znajduje umocowania w przepisach upzp. W szczególności nie wynika ono z art. 15 ust. 2 pkt 3 upzp, uprawniającego do określania w planie zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu, uszczegółowionego w § 4 ust. 3 rozporządzenia, ani też z art. 15 ust. 2 pkt 10 upzp uprawniającego do określania zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, uszczegółowionego treścią § 4 pkt 9 rozporządzenia. Po drugie, Sąd potwierdził, że obowiązki dotyczące oczyszczania ścieków przemysłowych przed wprowadzeniem ich do kanalizacji sanitarnej uregulowane zostały w przepisach odrębnych, które określają tryb nakładania tych obowiązków.

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