



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r., poz. 1515) oraz z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 199 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 124/XV/2015 Rady Miejskiej w Kłobucku z dnia 17 listopada 2015 r. w sprawie *miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu miejscowości Łobodno – etap I*, w części zawartej w:

- §14 pkt 3 lit. c o treści: „**zakaz lokalizacji przydomowych oczyszczalni ścieków**”,
- § 7 pkt 5 w zakresie: „**oraz obszaru najwyższej ochrony wód podziemnych (ONO)**”.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Kłobucku podjęła w dniu 17 listopada 2015 r. uchwałę Nr 124/XV/2015 w sprawie *miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu miejscowości Łobodno – etap I* po stwierdzeniu, iż powyższy plan nie narusza ustaleń *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Kłobuck*, przyjętego uchwałą Nr 52/IX/2015 Rady Miejskiej w Kłobucku z dnia 29 kwietnia 2015 r.

Stosownie do przepisu art. 20 ust. 2 wspomnianej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zwanej dalej ustawą, Burmistrz Kłobucka przekazał w dniu 26 listopada 2015 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 124/XV/2015 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 11 listopada 2015 r. tut. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze oraz poinformował gminę o możliwości złożenia wyjaśnień. Pismem z dnia 18 grudnia 2015 r. o znakach GPN.6722.02.2013, GPN.KW.2093.15 Burmistrz Kłobucka 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 Miejska w Kłobucku podjęła uchwałę Nr 124/XV/2015 z istotnym naruszeniem: art. 15 ust. 2 pkt 10 oraz art.20 ust. 1 ustawy, a także § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003r. w sprawie *wydanego 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).

Kwestionowane przez tut. organ nadzoru ustalenie §14 pkt 3 lit. c tekstu planu, dotyczące zakazu lokalizacji przydomowych oczyszczalni ścieków, jest zasadne w tym planie wyłącznie na terenach ochrony pośredniej ujęcia Łobodno, które zajmują znaczną część obszaru objętego planem miejscowym

zatwierdzonym uchwałą Nr 124/XV/2015. Powyższy zakaz jest jednym z wielu zakazów wprowadzonych w strefach ochronnych ustanowionych rozporządzeniem Dyrektora RZGW w Poznaniu z dnia 10 września 2008 roku w sprawie ustanowienia strefy ochrony pośredniej ujęcia wody podziemnej Łobodno, zmienionym rozporządzeniem Dyrektora RZGW w Poznaniu z dnia 18 marca 2010 roku zmieniającym rozporządzenie w sprawie ustanowienia strefy ochronnej ujęcia wód podziemnych Łobodno położonego na terenie gmin Kłobuck i Miedźno, złożonego ze studni nr: 2, 3, 7, 8, 10, ustanowionej decyzją Wojewody Częstochowskiego z dnia 15 grudnia 1997 roku.

Nakazy, zakazy i ograniczenia obowiązujące przy zagospodarowaniu terenów położonych w zasięgu stref ochrony bezpośredniej i pośredniej A i B ujęcia wody podziemnej Łobodno, wynikające z powyższych przepisów, w tym zakaz lokalizacji przydomowych oczyszczalni ścieków, znalazły odzwierciedlenie w ustaleniach § 10 uchwały, natomiast uregulowanie zawarte w § 14 pkt 3 lit. c tekstu planu o treści „zakaz lokalizacji przydomowych oczyszczalni ścieków” odnosi się do całego obszaru objętego planem miejscowym, również do terenów zabudowy mieszkaniowej i usługowej zlokalizowanych poza zasięgiem stref ochronnych ujęcia, co narusza przepis art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Przepis ten zobowiązuje 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 obowiązkowe, jeżeli nieruchomość jest wyposażona w przydomową oczyszczalnię ścieków spełniającą wymagania określone w przepisach odrębnych.

Prawodawca gminy, zamieszczając w uchwale w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przepis § 14 pkt 3 lit. c odnoszący się również do terenów zlokalizowanych poza obszarem strefy ochrony pośredniej ujęcia wody Łobodno, uniemożliwił właścicielom nieruchomości zlokalizowanych na tych terenach wybudowanie przydomowych oczyszczalni ścieków, zagwarantowane przepisem art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

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, LEXnr 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 oraz WSA w Gliwicach z dnia 7 sierpnia 2014r., sygn. akt II SA/GL 352/14 - wszystkie orzeczenia publikowane są na stronie internetowej www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

Ponadto oceniając zgodność z prawem wymienionych powyżej przepisów § 14 pkt 3 lit. c uchwały Nr 124/XV/2015 warto sięgnąć do unormowania zamieszczonego w § 26 ust. 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 75, poz. 690 ze zm.). Przepis ten odnosi się w swojej hipotezie do podobnej sytuacji, jaka została uregulowana kwestionowanym przez tut. organ nadzoru przepisem § 14 pkt 3 lit. c uchwały. Zostały w nim jednak zawarte odmienne uregulowania, a mianowicie, iż w razie braku warunków przyłączenia sieci wodociągowej i kanalizacyjnej, działka może być wykorzystana pod zabudowę budynkami przeznaczonymi na pobyt ludzi, pod warunkiem zapewnienia możliwości korzystania z indywidualnego ujęcia wody, a także zastosowania zbiornika bezodpływowego lub przydomowej oczyszczalni ścieków. Gromadzenie lub oczyszczanie ścieków wymaga pozytywnej opinii właściwego terenowo inspektora ochrony środowiska.

Przywołane powyżej unormowania prawne pozostają w zgodzie z przepisami dyrektywy Rady Wspólnot Europejskich z dnia 21 maja 1991 r. dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych (Dz. U. UE L z 1991 r. Nr 135, poz. 40 ze zm.), która nałożyła na państwa członkowskie UE obowiązek oczyszczania ścieków komunalnych i przemysłowych w celu zapobiegania niekorzystnym dla środowiska naturalnego skutkom odprowadzania niedostatecznie oczyszczonych ścieków. Stosownie bowiem do art. 3 ust. 1 tej dyrektywy w przypadku, gdy ustanowienie systemu zbierania ścieków nie jest uzasadnione, jako że nie przyniosłoby korzyści dla środowiska lub powodowałoby nadmierne koszty, należy zastosować pojedyncze systemy lub inne właściwe systemy zapewniające ten sam poziom ochrony środowiska.

Ustalając zakaz lokalizacji przydomowych oczyszczalni ścieków Rada Miejska w Kłobucku przekroczyła więc swoje uprawnienia wynikające z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy i § 4 pkt 9 rozporządzenia w zakresie obowiązku zamieszczenia w planie miejscowym zasad rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej. Również wynikający z art. 15 ust. 2 pkt 3 obowiązek umieszczenia zasad ochrony środowiska nie upoważniał Rady Miejskiej w Kłobucku do wprowadzenia omawianego przepisu. (por. wyr. z dnia 29 lipca 2010 r. Sygn. akt II SA/GL/2009/10). Także 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 rozstrzygania 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.

W związku z powyższym, w opinii organu nadzoru ustalenie, o którym mowa w § 14 pkt 3 lit. c uchwały stanowi również przekroczenie przez Radę Miejską w Kłobucku 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 § 14 pkt 3 lit. c uchwały ogranicza to prawo, gdyż możliwość inwestowania na działce budowlanej zgodnie z jej przeznaczeniem została ograniczona przez zakaz lokalizacji przydomowych oczyszczalni ścieków.

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 nakazu § 14 pkt 3 lit. 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.

Rada Miejska w Kłobucku przekroczyła również swoje kompetencje, ustalając w § 7 pkt 5 tekstu planu obowiązek uwzględnienia uwarunkowań wynikających z położenia terenu objętego planem miejscowym w zasięgu Obszaru Najwyższej Ochrony (ONO) Głównego Zbiornika Wód Podziemnych nr 326, gdyż na dzień uchwalenia planu nie istniały w obrocie prawnym dokumenty ustanawiające powyższy obszar ochronny i w związku z tym zapis § 7 pkt 5 odnoszący się do ONO narusza zasady prawidłowej legislacji. Tut. organ nadzoru postanowił stwierdzić nieważność powyższego ustalenia w części odnoszącej się do ONO o treści: „*oraz obszaru najwyższej ochrony wód podziemnych (ONO)*”. Stanowisko organu nadzoru dodatkowo uzasadnia brak ustalenia zasięgu ONO na rysunku planu. Sytuacja, gdy zapis w części tekstowej nie znajduje potwierdzenia w części graficznej, jest istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego. Zgodnie bowiem z art. 20 ust. 1 ustawy część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Przyjmując zatem, iż część graficzna planu jest uszczegółowieniem, uzupełnieniem i wyjaśnieniem części tekstowej oraz ma moc wiążącą, to postanowienia planu należy odczytywać łącznie, uwzględniając zarówno część tekstową, jak i graficzną. Tym samym oczywistym jest, że nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową, a rysunkiem planu.

Mając zatem powyższe na uwadze, **organ nadzoru postanowił stwierdzić nieważność uchwały Nr 124/XV/2015 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 a po wyeliminowaniu z obrotu prawnego wskazanych w sentencji regulacji, plan ten może prawidłowo funkcjonować.

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 doręczenia.

z up. WOJEWODY ŚLĄSKIEGO
Z-ca Dyrektora Wydziału Infrastruktury

Aleksandra Makarucha

Otrzymują:

1. Rada Miejska w Kłobucku, ul. 11 Listopada 6, 42-100 Kłobuck
2. Ad acta/UD