



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 27 stycznia 2016 r.

Poz. 635

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IFIII.4131.1.4.2016 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 22 stycznia 2016 r.

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

stwierdzam nieważność

uchwały Rady Miejskiej w Pyskowicach nr XVI/113/2015 z dnia 17 grudnia 2015 r. w sprawie *miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Dzielnicy Pyskowice - Południe*, z powodu istotnego naruszenia prawa.

Uzasadnienie

W dniu 17 grudnia 2015 r. Rada Miejska w Pyskowicach podjęła uchwałę nr XVI/113/2015 w sprawie *miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Dzielnicy Pyskowice - Południe*. Stosownie do przepisu art. 20 ust. 2 *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (tekst jednolity: Dz. U. z 2015 r., poz. 199 ze zm. zwana dalej u.p.z.p.), w dniu 24 grudnia 2015 r., Burmistrz Miasta Pyskowice przekazał organowi nadzoru uchwałę nr XVI/113/2015 celem zbadania jej zgodności z prawem oraz dokumentację prac planistycznych odzwierciedlającą przebieg postępowania w sprawie uchwalenia miejscowego planu.

W myśl art. 85 i 86 *ustawy o samorządzie gminnym* (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.) wojewoda sprawuje nadzór nad działalnością gminną na podstawie kryterium zgodności z prawem. Zgodnie z art. 91 wskazanej ustawy uchwała gminy, która jest sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w drodze rozstrzygnięcia nadzorczego.

Przedmiotowa uchwała została sporządzona w oparciu o uchwałę Nr XXXVIII/301/09 Rady Miejskiej w Pyskowicach z dnia 23 września 2009 r. w sprawie: *przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Dzielnicy Pyskowice – Południe*. Wobec powyższego, oceniając przedmiotową uchwałę tutejszy organ związany był przepisem art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. *o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami* (Dz. U. Nr 130, poz. 871), która weszła w życie 21 października 2010 r. Zgodnie z tymi przepisami do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w stosunku do którego podjęto uchwałę o przystąpieniu do jego sporządzenia, a postępowanie nie zostało zakończone do dnia wejścia w życie ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe.

W dniu 14 stycznia 2016 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze, mające na celu zbadanie legalności uchwały. W trakcie prowadzonego postępowania, po przedstawieniu przez gminę wyjaśnień, organ nadzoru stwierdził, że uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w następującym zakresie.

1. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 *u.p.z.p* oraz § 7 pkt 7 *rozporządzenia* Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164 poz. 1587) w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Artykuł 15 ust. 2 *u.p.z.p* jest zbiorem norm o charakterze *iuris cogentis* zawierającym zamknięty katalog problemów wymagających uregulowania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

W art. 15 ust. 2 *u.p.z.p* zawarto obowiązkową materię podlegającą regulacji w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Rada nie może pominąć żadnego zawartego w tym przepisie elementu. Natomiast § 8 ust. 2 *rozporządzenia* nakazuje, iż na projekcie rysunku planu stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie rysunku z tekstem planu miejscowego.

Rada Miejska w Pyskowicach na rysunku planu wydzieliła liniami rozgraniczającymi tereny dróg publicznych oznaczonych symbolami: 1 KDG i 1 KDZ oraz 6 KDD i 25 KDD od pozostałych terenów. Natomiast nie rozgraniczyła liniami wyżej wskazanych terenów dróg publicznych, dla których ustaliła różne zasady zagospodarowania w § 28 tekstu uchwały, a zatem, na podstawie rysunku planu, nie można ustalić miejsc w terenie, dla których mają zastosowanie odmienne regulacje uchwały. Zdaniem organu nadzoru powyższe narusza art. 15 ust. 2 pkt 1 *u.p.z.p* oraz § 7 pkt 7 i § 8 ust. 2 *cytowanego rozporządzenia*.

2. Badając zgodność z prawem przedmiotowej uchwały organ nadzoru dopatrył się naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego dla terenów 1 MW – 6 MW i 1 MN – 6 MN.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 cyt. ustawy, w planie miejscowym określa się obowiązkowo parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym linie zabudowy, gabaryty obiektów i wskaźniki intensywności zabudowy. Dodatkowo w § 4 pkt 6 *rozporządzenia* z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587) doprecyzowano, że w planie określić należy wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udział powierzchni biologicznie czynnej, a także gabaryty i wysokość projektowanej zabudowy oraz geometrię dachu. Tymczasem dla terenów 1 MW – 6 MW, w ramach zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenów nie ustalono udziału powierzchni biologicznie czynnej. Z kolei dla terenów 1 MN – 6 MN w §12 ust. 3 pkt 8 lit. c ustalono wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej jako 50% powierzchni działki, a w §13 ust. 3 pkt 6 lit. c ten wskaźnik ustalono jako 20%. Poprzez takie regulacje prawodawca miejscowy nie wypełnił wymogów wynikających z przepisów art. 15 ust. 2 pkt 6 *u.p.z.p.* w związku z § 4 pkt 6 *cytowanego rozporządzenia*, w zakresie ustalania zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu.

3. Rada Miejska w Pyskowicach nie określiła także zgodnie z przepisami linii zabudowy, której przebieg powinien być pokazany na rysunku planu i na rysunku tą linię wrysowano, jednak w tekście planu wprowadzono ustalenia dotyczące odległości jej usytuowania posługując się sformułowaniem „*min... od linii rozgraniczającej pas drogowy...*”.

Linia zabudowy jest wskaźnikiem kształtującym ład przestrzenny, który należy obligatoryjnie określić w myśl przepisów art. 15. ust. 2 pkt 6 *u.p.z.p.* i § 4 pkt 6 cyt. *rozporządzenia* oraz wskazać na rysunku planu o czym stanowi §7 pkt 8 tegoż *rozporządzenia*. Należy przyznać, że Rada Miejska w Pyskowicach wyznaczyła obowiązujące i nieprzekraczalne linie zabudowy na rysunku planu. Natomiast w tekście planu nieprecyzyjnie określiła przebieg nieprzekraczalnej linii zabudowy, ustalając minimalną odległość linii zabudowy od linii rozgraniczającej dróg w ustaleniach szczegółowych dla terenów komunikacji, a tymczasem linia zabudowy służy do kształtowania ład przestrzenny na terenach przeznaczonych pod zabudowę, w tym przypadku sąsiadującymi z terenami przeznaczonymi pod drogi.

4. Do kompetencji rady gminy, zgodnie z art. 4 *ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach* (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r. poz. 1399 ze zm.), należy uchwalenie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, w którym ustala wymagania w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości, w tym między innymi określenie selektywnego zbierania odpadów.

Należy stwierdzić, że w § 7 ust. 7 pkt 2 uchwały, Rada Miejska w Pyskowicach wprowadzając ustalenia w zakresie selektywnej zbiórki odpadów i przesądzając w jaki sposób należy je segregować, wykroczyła poza zakres ustaleń dopuszczalnych w miejscowym planie. Nie ulega wątpliwości, że rada gminy jest organem, do którego kompetencji należy określenie w jaki sposób będą zbierane odpady na terenie gminy. Natomiast wprost z art. 4 *ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach* wynika, że ustalenia, które uchwałodawca wprowadził w planie miejscowym należy określić w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie

gminy, który jest aktem prawa miejscowego, a tym samym nie można tych ustaleń powielać w innych aktach gminnych, a tym bardziej niedopuszczalne jest odmienne uregulowanie tej materii.

5. Dodatkowo należy wskazać, że do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego mają zastosowanie przepisy Zasad techniki prawodawczej, stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku (Dz. U. Nr 100, poz. 908 - zwanych dalej Zasadami), na podstawie § 143 tych Zasad. Zgodnie z Zasadami niedopuszczalne jest stosowanie w ustaleniach zwrotów "nieostrych", niewymiernych, czyli pozwalających na bardzo szeroką interpretację ich znaczenia, również sformułowań nieprecyzyjnych, co stanowi naruszenie § 25 ust. 1. „Przepis prawa materialnego powinien możliwie bezpośrednio i wyraźnie wskazywać kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować (przepis podstawowy)”.

Rada Miejska w Pyskowicach w § 4 ust. 1 pkt 11 wskazała, że przez *wysokość zabudowy* - należy rozumieć *wysokość budynku, o której mowa w § 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakimi powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie*, a przez *wysokość obiektów budowlanych* należy rozumieć *wysokość obiektów, o których mowa w art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, mierzoną od średniego poziomu terenu na styku z obiektem budowlanym do najwyższej położonej części stanowiącej element tego obiektu*. Następnie określając wysokość zabudowy dla konkretnych przeznaczeń terenów określiła nie tylko wysokość budynków, ale również obiektów i urządzeń infrastruktury technicznej, co jest sprzeczne z cytowaną definicją wysokości zabudowy zawartą w uchwale. Nie ulega wątpliwości, że w uchwale należy określić wysokość wszystkich obiektów budowlanych w tym budynków możliwych do zrealizowania na podstawie ustalonego przeznaczenia dla terenów objętych planem. Natomiast uchwalodawca w definicji wysokości wyodrębnił wysokość budynków i obiektów budowlanych, a tym samym w ustaleniach szczegółowych planu należało konsekwentnie posługiwać się tymi pojęciami.

W § 7 ust. 9 pkt 1 uchwały w zakresie ochrony terenów zieleni i wartości krajobrazowych ustalono, że nakazuje się *utrzymanie i ochronę terenów zieleni urządzonej oraz zieleni położonej na terenach o innym przeznaczeniu*. Przepis ten zawarto w rozdziale 3 uchwały zatytułowanym *Zasady ochrony środowiska i przyrody*, którego postanowienia mają zastosowanie do całego obszaru objętego planem. A zatem interpretując powyższy zapis można dojść do wniosku, że nie będzie możliwe w granicach obszaru planu zrealizowanie jakiegokolwiek inwestycji, gdyż w miejscach, których znajduje się zieleń należy ją utrzymać w dotychczasowym kształcie i chronić przed innym zagospodarowaniem. Wprowadzenie takiego zapisu uniemożliwia zainwestowanie terenu zgodnie z przeznaczeniem określonym w przepisach szczegółowych uchwały.

Ponadto ustalenie zawarte w § 11 ust. 2 uchwały organ nadzoru uznał za sprzeczne z ustaleniami szczegółowymi określonymi w kolejnych paragrafach uchwały. Rada gminy wskazuje w nim, że na terenach wydzielonych liniami rozgraniczającymi możliwe jest zrealizowanie wyłącznie przeznaczenia podstawowego określonego w planie miejscowym. Tymczasem w § 12 ust. 2 pkt 2 dla terenów zabudowy mieszkaniowej oznaczonych symbolami MN, § 13 ust. 2 pkt 2 dla terenów zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej oznaczonych symbolami MW, § 14 ust. 2 pkt 2 dla terenów zabudowy mieszkaniowo - usługowej oznaczonych symbolami M-U, § 15 ust. 2 pkt 2 dla terenów zabudowy usługowej oznaczonych symbolami U, § 16 ust. 2 pkt 2 dla terenów usług oświaty oznaczonych symbolami UO, § 17 ust. 2 pkt 2 dla terenów zabudowy kultu religijnego oznaczonych symbolami UKr, § 18 ust. 2 pkt 2 dla terenów usług sportu i rekreacji oznaczonych symbolami US, § 19 ust. 2 pkt 2 dla terenów zabudowy produkcyjno usługowej i składowo - magazynowej oznaczonych symbolami P, § 20 ust. 2 pkt 2 dla terenów obsługi produkcji w gospodarstwach rolnych, hodowlanych, ogrodnich oraz leśnych i rybackich oznaczonych symbolami RU, § 21 ust. 2 pkt 2 dla terenów zieleni urządzonej oznaczonych symbolami ZP, § 23 ust. 2 pkt 2 dla terenów rolniczych oznaczonych symbolami R, § 25 ust. 2 pkt 2 dla terenów wód powierzchniowych śródlądowych oznaczonych symbolami WS, § 33 ust. 2 pkt 2 dla terenów urządzeń elektroenergetycznych oznaczonych symbolami IT-E, oraz w § 35 ust. 2 pkt 2 dla terenu urządzeń oczyszczania ścieków oznaczony symbolem IIT-K ustalono również przeznaczenie dopuszczalne. Stosownie do art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów i sposób ich zagospodarowania. Ustalenie to nie może budzić wątpliwości. Natomiast umieszczając regulacje zawarte w § 11 ust. 2 uchwały Rada Miejska w Pyskowicach kwestionuje późniejsze ustalenia regulujące przeznaczenia dopuszczalne. Podkreślić należy, że przepisy u.p.z.p. nie obligują organów gminy do ustalenia przeznaczenia dopuszczalnego, mogą one ustalić wyłącznie jedno przeznaczenie dla określonego terenu.

W każdym przypadku jednak ustalone przeznaczenie i zagospodarowanie terenów nie może budzić wątpliwości ani potencjalnego inwestora, ani tym bardziej organu administracji architektoniczno – budowlanej orzekającego o możliwości jego zabudowy.

Powyższe ustalenia § 11 ust. 2 w powiązaniu z § 12 ust. 2 pkt 2, § 13 ust. 2 pkt 2, § 14 ust. 2 pkt 2, § 15 ust. 2 pkt 2, § 16 ust. 2 pkt 2, § 17 ust. 2 pkt 2, § 18 ust. 2 pkt 2, § 19 ust. 2 pkt 2, § 20 ust. 2 pkt 2, § 21 ust. 2 pkt 2, § 23 ust. 2 pkt 2, § 25 ust. 2 pkt 2, § 33 ust. 2 pkt 2 i § 35 ust. 2 pkt 2 naruszają również § 25 ust 1 Zasad, gdyż są wewnątrznie sprzeczne.

6. Rada Miejska w Pyskowicach w § 6 pkt 8 uchwały wśród zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego wprowadziła przepisy w zakresie dostosowania zabudowy i zagospodarowania terenu dla potrzeb niepełnosprawnych w brzmieniu: *obniżenie do poziomu jezdni krawężnika chodnika przynajmniej na szerokości 1,5 m w rejonie skrzyżowań w sposób umożliwiający zjazd i wjazd osobie poruszającej się na wózku inwalidzkim oraz przy miejscach postojowych dla osób niepełnosprawnych na całej jej długości*. Niniejszy przepis sformułowany jest w sposób niejasny gdyż użyto nieostrego stwierdzenia „w rejonie skrzyżowania” przez co nie określono precyzyjnie w jakiej odległości od skrzyżowania należy zastosować obniżenie krawężników do poziomu jezdni i czy mają być to obniżenia służące ułatwieniu dostępu do przejścia dla pieszych. Należy przede wszystkim wskazać, że udogodnienia dla osób niepełnosprawnych wprowadzone przez uchwałodawcę wykraczają poza dyspozycję zawartą w art. 15 u.p.z.p., a także są modyfikacją uregulowań zawartych w § 127 Rozporządzeniu Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. 1999 nr 43 poz. 430), a zastosowanie pojęć nieostrych jest naruszeniem wyżej cytowanego § 25 ust 1 Zasad. Ponadto w miejscowym planie nie reguluje się spraw już raz uregulowanych w aktach prawa wyższego rzędu. Niedopuszczalne jest zarówno ich powielanie jak i modyfikowanie.

7. Dodatkowa można również wskazać, że zgodnie z § 124 Zasad, podstawową jednostką redakcyjną i systematyzacyjną aktu prawa miejscowego jest paragraf, a paragrafy można dzielić na ustępy, ustępy na punkty, punkty na litery, a litery na tiret. Rada Miejska w Pyskowicach w §4, §40, po wyżej wymienionych oznaczeniach paragrafów dodatkowo zamieściła cyfrę arabską 1 z kropką, co oznaczałoby, że paragrafy będą podzielony na ustępy. Wskazane paragrafy zawierają tylko jeden ustęp, a zgodnie z § 124 Zasad, paragrafy dzielą się na ustępy. Należy stwierdzić, że liczba mnoga słowa ustęp w przywołanym przepisie oznacza, że jeżeli zachodzi taka konieczność paragraf powinien zawierać co najmniej 2 ustępy, a nie tylko jeden, bowiem ustępy dzielą paragraf w celu usystematyzowania odrębnych norm prawnych w obrębie jednego paragrafu.

Podsumowując należy zaznaczyć, że przepisy art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jednoznacznie wskazują, iż istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały gminy w całości lub w części. O zakresie rozstrzygnięcia decyduje natomiast fakt, czy stwierdzone naruszenie prawa będzie miało wpływ na całą uchwałę, czy będzie dotyczyło jedynie pojedynczych przepisów niezgodnych z aktami prawa hierarchicznie wyższymi, które to jednak naruszenia nie będą rzutować na całą uchwałę.

Uchylenie części zapisów kontrolowanej uchwały wiązałoby się z ingerencją w przyznane w art. 3 u.p.z.p. władztwo planistyczne gminy, bowiem kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, jest zadaniem własnym Gminy i mogłoby również wprowadzić zbyt dalece idące zmiany merytoryczne, sprzeczne z intencją uchwałodawcy. Wojewoda posiada jedynie uprawnienie do stwierdzenia nieważności przepisów uchwały niezgodnych z przepisami powszechnie obowiązującymi i nie może wydanym rozstrzygnięciem zmieniać ustaleń rady gminy.

Biorąc powyższe pod uwagę należy uznać, że uchwała Rady Miejskiej w Pyskowicach nr XVI/113/2015 z dnia 17 grudnia 2015 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Dzielnicy Pyskowice - Południe, narusza wymienione w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym przepisy, w związku z czym wydanie niniejszego rozstrzygnięcia stało się konieczne i uzasadnione, zatem należało orzec, jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje 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
Zastępca Dyrektora Wydziału Infrastruktury

Aleksandra Makarucha