



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 8 stycznia 2016 r.

Poz. 216

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IFIII.4131.1.100.2015

WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 31 grudnia 2015 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) 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 Nr XVI/190/15 Rady Miasta Piekary Śląskie z dnia 26 listopada 2015 r. w sprawie *miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów położonych w rejonie ulic: Roździeńskiego. Harcerskiej, Kotuchy w Piekarach Śląskich – obszar II – tereny na północ od ulicy Roździeńskiego*.

Uzasadnienie

W dniu 26 listopada 2015 r. Rada Miasta Piekary Śląskie podjęła uchwałę w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów położonych w rejonie ulic: Roździeńskiego. Harcerskiej, Kotuchy w Piekarach Śląskich – obszar II – tereny na północ od ulicy Roździeńskiego.

Stosownie do przepisu art. 20 ust. 2 cyt. ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (zwanej dalej ustawą) w dniu 4 grudnia 2015 r. Prezydent Miasta Piekary Śląskie przekazał uchwałę Nr XVI/190/15 wraz z dokumentacją prac planistycznych odzwierciedlającą przebieg postępowania w sprawie uchwalenia miejscowego planu.

W dniu 23 grudnia 2015 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze oraz poinformował Gminę o możliwości złożenia wyjaśnień.

W toku badania legalności uchwały Nr XVI/190/15 pod względem jej zgodności z prawem organ nadzoru stwierdził, że przedmiotowa uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

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

W opinii tut. organu nadzoru Rada Miasta Piekary Śląskie podjęła uchwałę Nr XVI/190/15 z istotnym naruszeniem: art. 15 ust. 2 pkt 1, art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy, a także i § 4 pkt 7, § 7 pkt 6, § 7 pkt 7 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 art. 95 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (tekst jedn. Dz. U. z 2015, poz. 196, zwanej dalej: PGiG) i § 57 ust. 3 i 4 Zasad techniki prawodawczej, ustanowionych rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej, jako załącznik do powyższego rozporządzenia, zwanych dalej Zasadami (Dz.U. Nr 100, poz. 908).

Analizując uchwałę Nr XVI/190/15 Rady Miasta Piekary Śląskie, organ nadzoru stwierdził brak linii rozgraniczającej pomiędzy terenami publicznych dróg lokalnych oznaczonych symbolami E KDL 3 i E KDL 1 oraz niezgodność linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania oznaczonych w legendzie rysunku planu z liniami zastosowanymi na rysunku planu, np. dla terenów oznaczonych symbolami E 7PU i E 8PU wspólna linia rozgraniczająca pomiędzy tymi terenami różni się od linii dla pozostałych terenów i dodatkowo od linii zamieszczonej w legendzie na rysunku planu.

Określenie przeznaczenia terenów oraz wyznaczenie linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania jest jedną z podstawowych i obowiązkowych kwestii, które muszą zostać rozstrzygnięte w planie.

Zgodnie bowiem z przepisem art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy, w związku z § 7 pkt 7 rozporządzenia, tereny o różnym przeznaczeniu lub o różnych zasadach zagospodarowania muszą być rozdzielone liniami rozgraniczającymi. Linie rozgraniczające kształtują bowiem, wraz z innymi ustaleniami planu, prawo do zagospodarowania terenu w określony sposób. Skoro plan miejscowy stanowi podstawę do wydania pozwolenia na budowę, to musi być zapisany tak, aby odczytanie jego ustaleń było jasne dla wydającego to pozwolenie. Zatem wyłącznie jednoznaczne i konkretne ustalenia planu będą gwarantowały realizację dokładnie takich form zagospodarowania, jakie były zamierzone przez gminę przy jego sporządzaniu.

Ponadto na rysunku planu naniesiono, jako oznaczenie informacyjne, „istniejące, okresowe zbiorniki wodne”, których nie wydzielono liniami rozgraniczającymi. W związku z takim oznaczeniem nie wiadomo, czy Rada Miasta Piekary Śląskie przewiduje przeznaczenie tych terenów na wody powierzchniowe, które zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia pt. „Podstawowe barwne oznaczenia graficzne i literowe dotyczące przeznaczenia terenów, które należy stosować na projekcie rysunku planu miejscowego” oznacza się jako WS, czy też rozpatrywany teren zaplanowano w całości jako teren produkcyjno-przemysłowy, oznaczony – zgodnie z rysunkiem planu – symbolem E 4P.

Niedopuszczalne jest objęcie liniami rozgraniczającymi terenów o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania bez rozgraniczenia tych terenów od siebie (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 29 maja 2006 r., II SA/Kr 3167/03, publ. na stronie internetowej www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

Rozgraniczone muszą więc być nie tylko tereny zabudowy mieszkaniowej od terenów dróg publicznych, ale także tereny dróg publicznych o tych samych klasach lecz o różnych ustaleniach.

Podsumowując, linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania muszą być określone w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Tylko bowiem miejscowy plan może dokonać rozgraniczenia przeznaczenia terenów. Kompetencja do wyznaczenia linii rozgraniczających należy wyłącznie do rady gminy. Przebieg linii musi być jednoznaczny i nie budzący wątpliwości. Naruszenie tej zasady przesądza o nieważności całej uchwały.

Stosownie do przepisu art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy w planie miejscowym określa się obowiązkowo granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów, w tym terenów górniczych, a także obszarów szczególnego zagrożenia powodzią oraz obszarów osuwania się mas ziemnych. W myśl natomiast art. 125 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2013 r., poz. 1232) złoża kopalin podlegają ochronie. Granice chronionych na mocy Prawa ochrony środowiska złóż kopalin winny być przedstawione na rysunku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, na co wskazuje także przepis § 7 pkt 6 rozporządzenia.

Na obowiązek ujawniania w dokumentach planistycznych złóż kopalin jednoznacznie wskazuje także art. 95 P G i G, zgodnie z którym udokumentowane złoża kopalin w celu ich ochrony ujawnia się w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego oraz planach zagospodarowania przestrzennego województwa.

W § 9 ust. 1 uchwały Nr XVI/190/15 Rada Miasta Piekary Śląskie ustaliła, iż obszar objęty planem miejscowym znajduje się w granicach złóż węgla kamiennego „Bytom II - I”, „Andaluzja” i „Brzeziny”. Na rysunku planu uwidoczniona została granica złóż węgla kamiennego, która – zgodnie z objaśnieniami na rysunku planu – stanowi granicę pomiędzy złożem „Bytom II - I”, a złożami „Andaluzja” i „Brzeziny”. Zgodnie z dokumentacją geologiczną granica złóż węgla kamiennego, o której mowa powyżej, nie pokrywa się z granicami złóż „Bytom II - I” i „Brzeziny”, a złożo „Andaluzja” znajduje się poza obszarem objętym planem miejscowym.

Zobrazowanie granic złóż kopalin, a także ustalenie zasad zagospodarowania terenów na których występują, ma na celu ochronę złóż, polegającą na racjonalnym gospodarowaniu ich zasobami. Tym samym, w ocenie organu nadzoru, prawodawca miejscowy zobowiązany był do ujawnienia na obszarze objętym planem zasobów złóż węgla kamiennego „Bytom II – I” i „Brzeziny” podlegających ochronie, co uczynił wadliwie, naruszając tym samym zasady sporządzania planu miejscowego wynikające z art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy, a także przepisy art. 95 P G i G.

Należy również zauważyć, że w większości zapisów tekstu planu, zatwierdzonego uchwałą Nr XVI/190/15, w których uchwałodawca odwołuje się do innych ustaleń powyższego planu, nie zostały zastosowane podstawowe zasady techniki prawodawczej, a w szczególności:

- w § 6 ust. 2 pkt 1 powołano się na § 5 ust. 2 pkt 3)a, który zgodnie z Zasadami powinien mieć postać § 5 ust. 2 pkt 3 lit. a,
- w § 6 ust. 4 pkt 2 lit. k powołano się na § 6 ust. 4 pkt 4) – zgodnie z Zasadami prawidłowy zapis powinien mieć formę § 6 ust. 4 pkt 4,
- w § 6 ust. 4 pkt 3 lit. b powołano się na przepisy § 6 ust. 4 pkt 4 a) – m), które zgodnie z Zasadami powinny być zapisane jako § 6 ust. 4 pkt 4 lit. a - m,
- w § 12 ust. 1 pkt 3 powołano się na przepisy § 12 ust. 1 pkt 2)b i 2)c – zgodnie z Zasadami należało się powołać na § 12 ust. 1 pkt 2 lit. b i c.

Powyższe odwołania nie zachowują prawidłowego podziału na jednostki redakcyjne uchwały, wynikającego z § 124, stosowanego w związku z § 143 Zasad, gdyż podstawową jednostkę redakcyjną uchwały - paragraf dzieli się na ustępy, ustępy na punkty, a punkty na litery, litery na tiret. W uchwale Rady Miasta Piekary Śląskie brak podziału na litery, a oznaczanie pkt w formie 2)a, 2)b stanowi w istocie obejście tego przepisu. Przytoczone błędy naruszają ponadto § 57 ust. 3 i 4 Zasad, zgodnie z którym „punkt” oznacza się skrótem „pkt” bez względu na liczbę i przypadek oraz cyfrą arabską bez nawiasu, natomiast wyliczane w obrębie punktów litery - skrótem „lit.” bez względu na liczbę i przypadek oraz literą alfabetu łacińskiego bez nawiasu. Tymczasem uchwałodawca odwołując się do przepisów planu, zastosował skróty nie wypełniające powyższych wymogów, stosując nawiasy oraz pomijając skróty odnoszące się do wyliczania liter.

W ocenie tut. organu nadzoru niezrozumiała jest również treść § 6 ust. 2 pkt 4 uchwały: „uzdatnienie powierzchni do zainwestowania poprzez uzyskanie geochemicznych standardów przydatności gruntów do zainwestowania jak dla terenów grupy C (tereny przemysłowe)”, gdyż zarówno w treści uchwały, jak i na rysunku planu nie ustalono, jakimi terenami są tereny grupy C. Nie wiadomo również, czego dotyczy litera „k” z nawiasem z prawej strony „k)” w § 6 ust. 4 pkt 5 tekstu planu.

Takie redagowanie przepisów jest prawnie niedopuszczalne. Plan miejscowy stanowiąc akt prawa miejscowego, nie może wprowadzać norm dezinformujących. Wobec powyższego tutejszy organ zobowiązany był stwierdzić naruszenie przepisu § 25 ust. 1, w związku z § 143 Zasad. Stosownie do wskazanej normy prawnej przepis prawa materialnego powinien bowiem możliwie bezpośrednio i wyraźnie wskazywać kto, w jakich okolicznościach i jak się powinien zachować. Tut. organ nadzoru stoi na stanowisku, iż normy stanowione przez prawodawcę powinny być sformułowane w sposób jasny, precyzyjny i jednoznaczny. W demokratycznym państwie prawnym obywatel nie może ponosić konsekwencji niejednoznacznie sformułowanych przepisów prawnych. Podstawowym warunkiem tworzenia prawa jest bowiem przestrzeganie reguł poprawnej legislacji.

W tekście planu zauważono również pomyłkę w § 6 ust. 4 pkt 4 lit. f tiret pierwsze. We wskazanym przepisie ustalono, że dla planowanych działań inwestycyjnych oraz niwelacji mogą być zastosowane m.in. odpady: „gleba i ziemia, w tym kamienie inne, niż wymienione pod kodem 15 05 03- kod odpadu 17 05 04”. Z załącznika do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 9 grudnia 2014 r. w sprawie katalogu odpadów (Dz. U. z 2014 r., poz. 1923), wynika natomiast, że dla kamieni powinien zostać powołany kod 17 05 03, zamiast kodu 15 05 03. We wskazanym rozporządzeniu kod 15 05 03 bowiem w ogóle nie występuje, zatem nie wiadomo, jakie kamienie mogą być wykorzystane do działań inwestycyjnych bądź niwelacji. Powyższe wprowadza dezinformację, czyniąc ustalenia planu nieczytelnymi, a także stoi w sprzeczności z przepisami przywołanego rozporządzenia.

W myśl art. 85 i 86 ustawy o samorządzie gminnym 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.

Na konieczność taką wskazuje także art. 28 u.p.z.p., którego przepisy jednoznacznie wskazują, że 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.

Zatem akt prawa miejscowego może być objęty stwierdzeniem nieważności 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.

W omawianej sprawie, wskazane naruszenie zasad sporządzania planu, dało organowi nadzoru podstawę do stwierdzenia w całości nieważności uchwały Nr XVI/190/15 Rady Miasta Piekary Śląskie z dnia 26 listopada 2015 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów położonych w rejonie ulic: Roździeńskiego, Harcerskiej, Kotuchy w Piekarach Śląskich – obszar II – tereny na północ od ulicy Roździeńskiego, dlatego też postanowiono jak w sentencji.

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
Dyrektor Wydziału Infrastruktury

Bożena Goldamer-Kapała

Otrzymują:

1. Rada Miasta Piekary Śląskie, ul. Bytomska 92, 41-940 Piekary Śląskie
2. Ad acta/UD