



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 27 września 2016 r.

Poz. 4831

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IFIII.4131.1.108.2016 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 23 września 2016 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 446), w związku z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 778 ze zm.),

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 412/XXXIV/2016 Rady Miejskiej w Sosnowcu z dnia 25 sierpnia 2016 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Sosnowca dla obszaru położonego pomiędzy ulicami: Północną, A. Frankiewicza, Wapienną i A. Wieczorka, w części określonej w :

- § 3 ust. 1 pkt 10 w zakresie słów: „*ich przebieg jest ustalany w trakcie sporządzania projektu budowlanego inwestycji oraz sporządzania projektów podziału terenu na działki budowlane*”;
- § 6 ust. 2 pkt 1 lit a w zakresie słów: „*z uwzględnieniem ustaleń zapisanych w ust. 6*”;
- § 6 ust. 2 pkt 1 lit c w zakresie słów: „*z uwzględnieniem ustaleń zapisanych w ust. 6*”;
- § 10 ust. 6 w zakresie słów: „*stosownie do rozwiązań przyjętych w projekcie budowlanym*”;
- § 16 ust. 2;
- § 16 ust. 3.

Uzasadnienie

W dniu 25 sierpnia 2016 r. Rada Miejska w Sosnowcu podjęła uchwałę w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Sosnowca dla obszaru położonego pomiędzy ulicami: Północną, A. Frankiewicza, Wapienną i A. Wieczorka.

Stosownie do przepisu art. 20 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (zwanej dalej: u.p.z.p.), dnia 31 sierpnia 2016 r., do tutejszego organu wpłynęła uchwała Nr 411/XXXIV/2016. Pismem z dnia 14 września 2016 do organu nadzoru została przekazana dokumentacja prac planistycznych.

W dniu 9 września 2016 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze oraz poinformował Gminę o możliwości złożenia wyjaśnień.

W trakcie prowadzonego postępowania nadzorczego, mającego na celu zbadanie legalności uchwały, organ nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z naruszeniem zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w następującym zakresie.

1. Redagując uchwałę nr 412/XXXIV/2016 Rada Miejska w Sosnowcu, w § 3 uchwały, zdefiniowała pojęcia w niej używane. W § 3 ust. 1 pkt 10 uchwały wyjaśniono znaczenie pojęcia dojazdów, poprzez które „rozumie się (...) nie wyznaczone na rysunku planu liniami rozgraniczającymi istniejące i konieczne do wykonania odcinki dróg niepublicznych, które są i będą niezbędne dla zapewnienia dostępu do działek i obiektów; ich przebieg jest ustalany w trakcie sporządzania projektu budowlanego inwestycji oraz sporządzania projektów podziału na działki budowlane”.

Zawartość projektu budowlanego została szczegółowo określona przepisami rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (t.j. Dz. U. z 2012 r., poz. 462, ze zm.). W § 8 ust. 3 cyt. rozporządzenia wyraźnie wskazano, że część rysunkowa projektu budowlanego, sporządzona na mapie, ma zawierać m.in., układ komunikacji wewnętrznej przedstawiony w nawiązaniu do istniejącej i projektowanej komunikacji zewnętrznej, określający układ dróg wewnętrznych, dojazdów, bocznic kolejowych, parkingów, placów i chodników, w miarę potrzeby przekroje oraz profile elementów tego układu, charakterystyczne rzędne i wymiary, a także oznaczenie przebiegu dróg pożarowych oraz dojeżdżających wyjęcia z obiektów budowlanych z drogą pożarową. Tym samym ustawodawca zapewnił obowiązek uwzględniania dojazdów i ich przebiegu w projekcie budowlanym. Nie jest zatem rolą rady gminy, przy stanowieniu aktów prawa miejscowego, powielanie ustaleń przyjętych w obowiązujących aktach prawa, szczególnie przy definiowaniu pojęć stosowanych w uchwale. Stosownie do przepisów art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p., w zw. z § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (t.j. Dz. U. z 2003 r., Nr 164, poz. 1587 - zwanego dalej: rozporządzeniem), plan miejscowy powinien określać zasady modernizacji, rozbudowy i budowy **systemów komunikacji**, w tym określenie układu komunikacyjnego i zasad jego powiązania układem zewnętrznym. Rada gminy nie została upoważniona do stanowienia co powinien zawierać projekt budowlany. Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 483) organy samorządu terytorialnego stanowią akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach. Żaden z przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie nadaje radzie gminy prawa do ustalania wymogów projektu budowlanego. Odwoływanie się zatem w planie miejscowym do czynności odbywających się dopiero na etapie sporządzania projektu budowlanego, jest wykroczeniem poza kompetencje uchwałodawcy, którego uprawnienia zostały wyraźnie wskazane w przepisach ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Zarzut tej treści należy skierować także do przepisu § 10 ust. 6 uchwały, w którym ustalono sposób realizacji miejsc parkingowych dla samochodów osobowych w formie wydzielonych stanowisk na powierzchni terenu lub w obrysie budynku, *stosownie do rozwiązań przyjętych w projekcie budowlanym*. Również w tym miejscu brak jest uzasadnienia do odwoływania się do rozwiązań przyjmowanych na etapie sporządzania projektu budowlanego.

2. W przepisach Rozdziału 2 w § 6 ust. 2 uchwały określono zasady lokalizacji i parametry kształtowania budynków gospodarczych i garaży na terenach MNn i MNn/U, przy czym w punkcie 1 lit. a wskazanego przepisu określono dopuszczalną wysokość budynków, a w lit. c gabaryty projektowanej zabudowy, w obu sytuacjach wskazując na konieczność uwzględnienia ustaleń zawartych w ust. 6. W wyniku analizy zapisów uchwały organ nadzoru stwierdził, że przepisem § 6 ust. 6 dopuszczono tolerancję do 5% paramentów i wskaźników zagospodarowania terenu, tj.: minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej i wskaźnika powierzchni zabudowy. W przepisie tym nie uregulowano więc wysokości zabudowy, ani gabarytów zabudowy, przez co nie może on stanowić uzupełnienia regulacji zawartej w § 6 ust. 2 pkt 1 lit. a i c. Jednocześnie wskazać należy, że uchwałodawca ustalił, że przepis ten dotyczy wielkości ustalonych w Rozdziale 3. Co prawda w § 6 ust. 5 uchwały dopuszczono taką tolerancję dla wysokości zabudowy i gabarytów zabudowy, jednak także dla wielkości ustalonych w Rozdziale 3 uchwały. Tym samym stwierdzić należy, że rada Miejska w Sosnowcu dokonała błędnego odesłania do przepisów, które w swej treści nie odnoszą się do regulacji zawartych w § 6 ust. 2 pkt 1 lit. a i lit. c. Wobec powyższego należało stwierdzić nieważność nieprawidłowego odwołania. Redagując akt prawa miejscowego należy mieć bowiem na uwadze przepisy § 25 ust. 1, w zw. z § 143 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 283), które stanowią, że przepis prawa materialnego powinien możliwie bezpośrednio i wyraźnie wskazywać kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować. Odesłanie przez przepis uchwały do innego przepisu tej uchwały, który nie reguluje kwestii zawartych w przepisie odsyłającym, narusza wskazaną zasadę czyniąc tekst planu nieczytelny i niemożliwym do realizacji.

3. Stosownie do przepisów art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. i § 4 pkt 9 rozporządzenia, ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji powinny zawierać określenie układu komunikacyjnego wraz z parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych oraz warunki powiązań układu komunikacyjnego z układem zewnętrznym. Kompetencja ta nie oznacza jednak pełnej dowolności i musi być wykładana przez pryzmat obowiązującego prawa. W świetle art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także rady miasta, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie.

W § 16 uchwały Rada Miejska w Sosnowcu wprowadziła ustalenia dla terenu I.KDL – droga publiczna – ulica lokalna. Kolejno w ust. 2 i ust. 3 wskazanego przepisu dla drogi I.KDL rada dopuściła realizację zjazdów/dojazdów z/do tej drogi oraz ustaliła nakaz realizacji osobnych pasów na lewo i prawoskrętny.

Jak wynika z art. 29 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. *o drogach publicznych* (t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 460, ze zm.) budowa lub przebudowa zjazdu należy do właściciela lub użytkownika nieruchomości przyległych do drogi, po uzyskaniu, w drodze decyzji administracyjnej, zezwolenia zarządcy drogi na lokalizację zjazdu lub przebudowę zjazdu. Dodatkowo przepis stanowi, że ze względu na wymogi wynikające z warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne, zarządca drogi może odmówić wydania zezwolenia na lokalizację zjazdu lub jego przebudowę albo wydać zezwolenie na lokalizację zjazdu na czas określony.

Mając na uwadze powyższe, gmina nie miała uprawnień wprowadzenia regulacji zawartych w §16 ust. 2 do uchwały, takie uprawnienia zostały bowiem przypisane zarządcy drogi, w myśl przepisu art. 29 ustawy o drogach publicznych. Pogląd taki jest również reprezentowany w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, w myśl którego, o tym czy zjazdy będą budowane oraz o ich lokalizacji decyduje właściwy organ w drodze aktu indywidualnego (por. orzeczenie z dnia 12 grudnia 2014 r., sygn. akt. II SA/Łd 752/14, publikator: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Niedopuszczalne są również ustalenia zawarte w § 16 ust. 3, w których ustalono dla ulicy lokalnej – I.KDL nakaz realizacji osobnych pasów na lewo i prawoskrętny.

Stosownie do § 66 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. *w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie* (t.j. Dz. U. 2016 r., poz. 124 – zwanego dalej: rozporządzeniem o drogach) dodatkowy pas dla pojazdów skręcających w lewo na skrzyżowaniu powinien być stosowany na wlocie drogi klasy S (ekspresowej) i wlocie ulicy klasy GP (główniej ruchu przyspieszonego). Dodatkowy pas może być także stosowany na wlotach pozostałych dróg klasy GP oraz dróg klasy G i Z, **jeżeli są one dwujezdniowe lub wynika to z warunków organizacji i bezpieczeństwa ruchu**.

Dodatkowo, w myśl natomiast § 67 rozporządzenia o drogach, dodatkowy pas dla pojazdów skręcających w prawo na skrzyżowaniu powinien być stosowany na wlocie drogi klasy S, wlocie dwujezdniowej ulicy klasy GP lub wlocie drogi klasy GP lub G poza terenem zabudowy o prędkości miarodajnej większej niż 90 km/h. Dodatkowy pas dla pojazdów skręcających w prawo może być także stosowany na wlotach dróg klasy GP i G innych niż wymienione wyżej oraz dróg klasy Z, **jeżeli wynika to z warunków organizacji i bezpieczeństwa ruchu**.

Po pierwsze należy wskazać, że droga I.KDL stanowi drogę klasy lokalnej L, dla której przepisy nie przewidują konieczności realizacji takich rozwiązań jak lewo i prawoskrety, potrzebę taką dostrzeżono dla dróg wyższych klas, ze względu na bezpieczeństwo ruchu.

Po drugie **zasady ruchu na drogach publicznych**, w strefach zamieszkania oraz w strefach ruchu reguluje natomiast ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. *o ruchu drogowym* (t.j. Dz. U. z 2012 r., poz. 1137, ze zm.). Organami uprawnionymi do zarządzania ruchem na drogach publicznych, są natomiast organy wyszczególnione w art. 10 cyt. ustawy. Wśród organów tych nie wymieniono rady gminy. Tym samym ani plan miejscowy nie jest dokumentem właściwym do wprowadzania regulacji wpływających na organizację ruchu na drogach, ani rada gminy nie jest organem do tego uprawnionym.

Wobec powyższego należało stwierdzić, że zarówno regulacje dotyczące zakresu projektu budowlanego jak i regulacje odnoszące do zarządzania ruchem drogowym naruszają art. 94 Konstytucji RP, wykraczając poza uprawnienie do stanowienia takich przepisów przez radę gminy.

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 mówią, że naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały gminy w całości lub w części.

W omawianej sprawie, wskazane naruszenie zasad sporządzania planu, dawało organowi nadzoru podstawy do stwierdzenia częściowej nieważności uchwały Nr 412/XXXIV/2016 Rady Miejskiej w Sosnowcu z dnia 25 sierpnia 2016 r. w sprawie *miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Sosnowca dla obszaru położonego pomiędzy ulicami: Północną, A. Frankiewicza, Wapienną i A. Wieczorka*, w zakresie wskazanym w sentencji rozstrzygnięcia.

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
Dyrektor Wydziału Infrastruktury

Bożena Goldamer - Kapala

Otrzymują:

- 1) Rada Miejska w Sosnowcu,
- 2) A/a.