



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 4 czerwca 2014 r.

Poz. 3090

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IFIIL.4131.15.2014 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 2 czerwca 2014 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (tj. Dz. U. z 2013 r., poz. 594), w związku z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (tj. Dz. U. z 2012, poz. 647, z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLIV/857/14 Rady Miasta Chorzów z dnia 24 kwietnia 2014 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Chorzów dla części obszaru gminy położonego w rejonie ulic Wschodniej i Akacyjowej, w całości.

Uzasadnienie

W dniu 24 kwietnia 2014 r. Rada Miasta Chorzów podjęła uchwałę w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Chorzów dla części obszaru gminy położonego w rejonie ulic Wschodniej i Akacyjowej.

Stosownie do przepisu art. 20 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (tj. Dz. U. z 2012, poz. 647, z późn. zm. – zwanej dalej: u.p.z.p.) pismem z dnia 29 kwietnia 2014 r., znak: AB.II.6722.4-1.2014.MG, Prezydent Miasta Chorzów przekazał organowi nadzoru dokumentację prac planistycznych odzwierciedlającą przebieg postępowania w sprawie uchwalenia miejscowego planu. W dniu 2 maja 2014 r. do organu nadzoru wpłynęła uchwała Nr XLIV/857/14 przedłożona celem zbadania jej zgodności z prawem.

W dniu 22 maja 2014 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. W § 3 ust. 3 pkt 2 a uchwały, ustalono, że: „Na terenach wyznaczonych liniami rozgraniczającymi, w ramach bilansu terenu wraz z zagospodarowaniem wynikającym z uchwały dopuszcza się realizację: a) dróg dojazdowych, placów manewrowych, dojazdów technicznych oraz miejsc parkingowych”. Jednocześnie w § 4 ust. 1 pkt 2 lit. a tekstu planu, w ramach terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oznaczonych symbolem 53 MN1, dopuszczono elementy wymienione w § 3 ust. 3 pkt 2 uchwały. Przez powyższe rozumieć należy, iż w ramach terenów zabudowy mieszkaniowej można realizować również drogi dojazdowe, które to drogi nie zostały wyznaczone w przedmiotowym planie liniami rozgraniczającymi.

Zgodnie z § 5 rozporządzenia 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. Nr 43, poz. 430), usytuowanie drogi oznacza umieszczenie jej elementów w pasie terenu wyznaczonym liniami rozgraniczającymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Jednocześnie z § 3 tegoż rozporządzenia wynika, że ilekroć mowa o drodze rozumie się przez to drogę publiczną. Zgodnie z ustawą z dnia 21 marca 1985 r. *o drogach publicznych* (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 260) do dróg publicznych zalicza się drogi krajowe, wojewódzkie, powiatowe i gminne. Jednocześnie poszczególnym kategoriom dróg publicznych, wyżej cytowane rozporządzenie w § 4 ust. 2 przypisuje klasy oraz ustala parametry techniczne użytkowe odpowiadające poszczególnym klasom. W § 3 ust. 3 pkt 2 a badanej uchwały, na terenach wydzielonych liniami rozgraniczającymi, wraz z zagospodarowaniem wynikającym z uchwały, wprowadzono ustalenia dopuszczające lokalizację dróg dojazdowych, których klasa odpowiada kategorii dróg gminnych, a są to drogi publiczne, w związku z tym powinny być wydzielone liniami rozgraniczającymi.

Dopuszczenie zatem realizacji dróg publicznych bez wyznaczenia ich przebiegu liniami rozgraniczającymi rażąco narusza § 5 *rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie*, zgodnie z którym usytuowanie drogi następuje w planie miejscowym (patrz wyrok WSA w Gliwicach z dnia 31 maja 2012 r. – sygn. akt II SA/Gl 363/12).

Powyższe nie wypełnia także wymogów art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 9 rozporządzenia z dnia 26 sierpnia 2003 r. w *sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego* (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), zgodnie z którymi obligatoryjne ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacyjnych powinny określać układ komunikacyjny wraz z parametrami i klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych. Wobec powyższych przepisów Wojewoda Śląski jako organ nadzoru uznał, że § 3 ust. 3 pkt 2 a) oraz § 4 ust. 1 pkt 2 lit. a) uchwały są sprzeczne z prawem, gdyż naruszają zasady sporządzania planu miejscowego.

2. Uchwalając miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego obszaru gminy położonego w rejonie ulic Wschodniej i Akacyjowej, Rada Miasta Chorzów związana była granicami obszaru objętego opracowaniem, wyznaczonymi w uchwale Nr XV/226/11 z dnia 24 listopada 2011 r. o przystąpieniu do sporządzenia niniejszej uchwały. Oznacza to, iż wprowadzanie jakichkolwiek ustaleń wykraczających poza granice obszaru objętego planem, jest niedopuszczalne. W przedmiotowej uchwale, w ocenie tutejszego organu, prawodawca miejscowy dopuścił się, poprzez ustalenia części tekstowej planu, przekroczenia zakresu planu wyznaczonego przez część graficzną w następującym zakresie.

Zgodnie z wymogiem art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p., w planie miejscowym określa się zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Ustalenia w tym zakresie powinny zawierać w szczególności określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych (§ 4 pkt 9 lit. a *rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*). Określenie parametrów dróg w tekście planu miejscowego jest zatem obowiązkiem organu planistycznego, a także obligatoryjnym elementem planu. W przedmiotowej uchwale, dla terenów oznaczonych symbolami 53KDD1 i 53KDD2 – komunikacja drogowa – droga dojazdowa, w § 4 ust. 2 pkt 3 lit. a, ustalono szerokość w liniach rozgraniczających min. 10 m. Należy przy tym zważyć, że plan miejscowy składa się nie tylko z części tekstowej ale również z części graficznej – rysunku planu. Oznacza to, że o treści planu decydują obie jego części. Niektóre zapisy planu można odczytać tylko z jego części graficznej. Dotyczy to np. linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania, których przebieg nie jest w części tekstowej planu opisany, a pomimo tego niewątpliwie obowiązuje i jest ustalony w oparciu o rysunek planu.

W przedmiotowej uchwale szerokość dróg 53 KDD1 i 53KDD2 została opisana w teście planu i określona jako min. 10 m, zgodnie z *rozporządzeniem w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie*. **Wskazana szerokość nie pokrywa się jednak w żaden sposób z rysunkiem planu**, stanowiącym załącznik nr 1, na którym przedstawiono przebieg oraz szerokość w liniach rozgraniczających wskazanych dróg dojazdowych. Powyższe prowadzi zatem do rozbieżności ustaleń planu pomiędzy jego rysunkiem a częścią tekstową. Z rysunku planu wynika, że szerokość dróg 53KDD1 i 53KDD2 w ich przebiegu przedstawionym w części graficznej planu wzdłuż terenu 53MN1 jest znacznie mniejsza niż szerokość opisana w teście, i nie wynosi ustalonych 10 m. Odcinek drogi 53KDD2 wzdłuż terenu 53MN1 stanowi bowiem jedynie jej wąski fragment, natomiast szerokość drogi 53KDD1 ulega znacznemu zwężeniu. Jeżeli uznamy, że pozostała część drogi znajduje się poza granicami planu, to z kolei stwierdzić należy, że Rada Miasta Chorzów poczyniła ustalenia dla terenów nie objętych niniejszym planem.

3. W § 3 ust. 2 pkt. 2 lit a uchwały, w ustaleniach dotyczących zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, określono, iż przy realizacji nowej oraz przebudowie, nadbudowie, rozbudowie i remoncie istniejącej zabudowy obowiązuje zasada zabudowy działki budowlanej jednym budynkiem. Zgodnie z art. 1 ustawy *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, kształtowanie polityki przestrzennej, w tym przeznaczanie terenów na określone cele i zasady ich zagospodarowania, prowadzi się przyjmując łąd przestrzenny za podstawę działań. W celu poszanowania ładu przestrzennego ustawodawca przyznał organom gminy uprawnienia do regulowania zasad zagospodarowania terenu i kształtowania zabudowy w drodze ustalania parametrów i wskaźników zabudowy, które zostały określone w art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. Kształtowanie walorów przestrzennych winno zatem odbywać się w zgodzie z obowiązującymi przepisami, w granicach uprawnień przyznanych gminom przez ustawodawcę.

Rada Miasta Chorzów ustalając zakaz zabudowy działki budowlanej więcej niż jednym budynkiem, uzasadniając to potrzebą ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, wykroczyła poza zakres przyznanych jej uprawnień. Jednocześnie wprowadzona do planu regulacja, w ocenie tutejszego organu nie prowadzi do ochrony ładu przestrzennego. Powyższe wynika z faktu, iż wprowadzony zakaz zabudowy działki budowlanej więcej niż jednym budynkiem, przy jednoczesnym braku określenia minimalnej powierzchni nowo wydzielanej działki budowlanej, pozwala inwestorowi na zabudowanie działki dowolną ilością budynków. Trzeba bowiem odróżnić działkę gruntu od działki budowlanej, która to działka budowlana może składać się z kilku działek gruntu, ale także może stanowić jedynie jej fragment. Zatem możliwe jest obejście ustanowionego przepisu poprzez wielokrotne wyodrębnianie z działki gruntu działki budowlanej na potrzeby uzyskania pozwolenia na budowę.

Tym samym chcąc zapewnić poszanowanie ładu przestrzennego rada gminy powinna posłużyć się wskaźnikami zagospodarowania terenu takimi jak powierzchnia zabudowy, intensywność zabudowy czy linia zabudowy, w tym linia obowiązująca.

Ponadto należy wskazać, iż przepis planu zawarty w § 3 ust. 2 pkt. 2 lit a, może prowadzić także do naruszenia prawa własności, które to prawo jest konstytucyjnie chronione. Właściciel działki budowlanej może bowiem posiadać teren, na którym dopuszczono daną zabudowę oraz planowana zabudowa drugiego budynku może spełniać wszystkie zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu określone przez plan miejscowy, jednak poprzez powyższe ustalenie nie będzie możliwa lokalizacja budynku. Pomimo, że władztwo planistyczne oparte jest na ustawowym umocowaniu do wprowadzania ograniczeń w prawach konstytucyjnie chronionych – art. 3 ust. 1 u.p.z.p. - to własność może być ograniczona w zakresie w jakim nie narusza to istoty prawa własności oraz ograniczenie to musi być poparte konkretnym przepisem prawnym – art. 64 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Przyznane organom gminy uprawnienie do władczej ingerencji w konstytucyjnie chronione prawo własności, wynikające z art. 6 ust. 1 u.p.z.p. nie oznacza, że uprawnienie to ma charakter nieograniczony. Prawnie wadliwymi ustaleniami są bowiem nie tylko te, które naruszają prawo, ale także te, które są wynikiem nadużycia przysługujących gminie uprawnień.

Przy kształtowaniu polityki przestrzennej istotne jest bowiem wyważenie interesu publicznego i indywidualnego, tak aby w jak największym stopniu zabezpieczyć potrzeby wspólnoty i jednocześnie w jak najmniejszym stopniu ingerując w prawa właścicieli nieruchomości.

Tym samym zapisy § 3 ust. 2 pkt. 2 lit a uchwały, zdaniem organu nadzoru, może prowadzić do naruszenia art. 64 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, ale także ustalenia te wykraczają poza kompetencje rady określone w art. 4 ust. 1 oraz art. 15 ust. 2 u.p.z.p. Przyznane bowiem gminie uprawnienie do samodzielnego kształtowania polityki przestrzennej nie ma charakteru arbitralnego, a przepisy nie zezwalają na dowolność ustaleń zawartych w planie miejscowym. Rada miasta jest związana granicami przedmiotowymi zakresu planu wyznaczonymi przez ustawę, co oznacza, że samodzielnie może określać treść regulacji objętej planem miejscowym wyłącznie w granicach upoważnienia ustawowego zawartego w art. 15 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Narzędziem do kształtowania i ochrony ładu przestrzennego winny być zatem parametry i wskaźnik zabudowy i zagospodarowania terenu dopuszczone przez ustawodawcę do stosowania w planie miejscowym.

Mając na uwadze powyższe organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XLIV/857/14 Rady Miasta Chorzów z dnia 24 kwietnia 2014 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Chorzów dla części obszaru gminy położonego w rejonie ulic Wschodniej i Akacyjowej, w całości.

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
Z-ca Dyrektora Wydziału Infrastruktury

Bożena Goldamer - Kapala

Otrzymują:

- 1) Rada Miasta Chorzów
- za zwrotnym potwierdzeniem odbioru,
- 2) A/a.