



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 12 czerwca 2015 r.

Poz. 3230

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IFIII.4131.1.36.2015 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 8 czerwca 2015 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.), w związku z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (t.j. Dz. U. z 2015, poz. 199),

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VIII/154/2015 Rady Miejskiej Mikołowa z dnia 28 kwietnia 2015 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego fragmentu miasta Mikołowa.

Uzasadnienie

W dniu 28 kwietnia 2015 r. Rada Miejska Mikołowa podjęła uchwałę Nr VIII/154/2015 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego fragmentu miasta Mikołowa dla terenu określonego dla potrzeb planu jako Bujaków, gdzie obszar opracowania obejmuje teren przy ul. Szkolnej.

Stosownie do przepisu art. 20 ust. 2 cyt. ustawy z dnia 27 marca 2003 r. *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (zwanej dalej: u.p.z.p.), w dniu 13 maja 2015 r. Burmistrz Miasta Mikołowa przekazał dokumentację prac planistycznych odzwierciedlającą przebieg postępowania w sprawie uchwalenia miejscowego planu. Natomiast uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 8 maja 2015 r.

W dniu 29 maja 2015 r. Wojewoda Śląski 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 myśl art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Jeżeli w ramach przewidzianego planem przeznaczenia terenu przewiduje się możliwość realizacji zabudowy, ustawodawca zobowiązał organ sporządzający plan miejscowy do określania w planie zasad kształtowania tej zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu, w tym maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy jako wskaźnika powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalnej wysokości zabudowy, minimalnej liczby miejsc do parkowania oraz linii zabudowy i gabarytów obiektów.

W przedmiotowej uchwale, dla terenu oznaczonego w planie symbolem 1R, jako przeznaczenie terenu ustalono: tereny rolne z przynależnym zagospodarowaniem terenu. W § 15 pkt 3) uchwały dla wskazanego terenu ustalono zakaz nowej zabudowy za wyjątkiem zabudowy zagrodowej. Wywodząc z przepisów ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. *o ochronie gruntów rolnych i leśnych* (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 1205 ze zm.) - przez zabudowę zagrodową, która może być realizowana na gruntach rolnych, rozumieć należy wchodzące w skład

gospodarstw rolnych budynki mieszkalne oraz inne budynki i urządzenia służące wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno – spożywczemu.

Tym samym, w ocenie organu nadzoru dopuszczając możliwość realizacji zabudowy zagrodowej w ramach terenu 1R, Rada Miejska Mikołowa zobligowana była do ustalenia parametrów zabudowy i zagospodarowania terenu. Dla przedmiotowego terenu w badanym akcie nie określono natomiast żadnych z wymienionych w art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu.

Dlatego uznać należy, że ustalenia uchwały Nr VIII/154/2015 dla terenu 1R nie wypełniają ustawowych wymogów i naruszają zasady sporządzania planu miejscowego. Powyższe naruszenie ma charakter na tyle istotny, że przesądza o stwierdzeniu nieważności uchwały w całości.

2. W § 18 ust. 3 uchwały, dotyczącym szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, ustalono, że: *„W obszarze działki budowlanej nie jest wymagane scalanie i łączenie występujących w jej granicach działek, a w stosunku do granic wewnętrznych nie muszą być zachowane odległości od istniejącej i planowanej zabudowy, wynikające z obowiązujących przepisów związanych z prawem budowlanym.”*

Wskazane w § 18 ust. 3 uchwały regulacje nie stanowią elementów procedury scalania i podziału, o której mowa w przepisach art. 101 i dalszych ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. *o gospodarce nieruchomościami* (t.j. Dz. U. z 2014, poz. 518 ze zm.), polegającej na przekształceniu niekorzystnie podzielonych terenów w jeden obszar i ponownego ich podzielenia stosownie do zasad przewidzianych w planie zagospodarowania. Procedura połączenia i ponownego podziału jest bowiem procedurą zupełnie odrębną od procedury scalania i podziału. W wyniku scalania i podziału nieruchomości powstają działki gruntu, a nie działki budowlane, których dotyczą wskaźniki przewidziane dla *istniejącej i planowanej zabudowy, wynikające z obowiązujących przepisów związanych z prawem budowlanym*.

Postanowieniami zawartymi w § 18 ust. 3 Rada Miejska Mikołowa wykroczyła zatem poza upoważnienie ustawowe zawarte w art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p.

3. Oceniając zgodność z prawem przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, że poprzez ustalenia § 26 pkt 4) uchwały, zakazujące dla całego obszaru objętego planem miejscowym stosowania przydomowych oczyszczalni ścieków, naruszono przepisy art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. *o utrzymaniu czystości i porządku w gminach* (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 1399 ze zm.). W myśl wskazanego przepisu właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez przyłączenie nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej lub, w przypadku gdy budowa sieci kanalizacyjnej jest technicznie lub ekonomicznie nieuzasadniona, wyposażenie nieruchomości w zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych lub w przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych. Tym samym, już ustawodawca zagwarantował właścicielom nieruchomości, w przypadku braku możliwości podłączenia do sieci kanalizacyjnej, możliwość wyposażenia nieruchomości w przydomową oczyszczalnię ścieków. Prawodawca miejscowy zamieszczając w uchwale w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przepis § 26 pkt 4), uniemożliwił właścicielom wybudowanie na swoich nieruchomościach przydomowych oczyszczalni ścieków w przypadku braku sieci kanalizacyjnej, a także pozbawił ich przyznanego przepisem ustawowym prawa obejmującego szczególne przypadki zwolnienia z obowiązku przyłączenia do później wybudowanej sieci kanalizacyjnej.

Należy także zwrócić uwagę na unormowanie zawarte w § 26 ust. 3 rozporządzenia 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.). Stosownie do wskazanego przepisu w razie braku warunków przyłączenia do 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.

Nie może także pozostać w mocy przepis § 26 pkt 2) uchwały, dopuszczający do czasu wybudowania systemu kanalizacji odprowadzanie ścieków sanitarnych do zbiorników bezodpływowych. Z konstrukcji tego przepisu wynika bowiem, że poprzez takie dopuszczenie prawodawca miejscowy wskazuje na wyłączność sposobu odprowadzania ścieków, a tym samym zabrania stosowania innych rozwiązań, takich jak przydomowe oczyszczalnie ścieków. Obowiązki właścicieli w zakresie odprowadzania nieczystości reguluje wspomniany w art. 5 ust. 1 pkt 2 *ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*. Plan jako akt prawa miejscowego nie powinien powtarzać, a tym bardziej zmieniać norm już uregulowanych.

Do wprowadzenia wymienionych uregulowań nie upoważniał Rady Miejskiej Mikołowa obowiązek zamieszczenia w planie miejscowym zasad rozbudowy i budowy systemów infrastruktury wynikający z art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p.

4. W Rozdziale 12 uchwały, regulującym zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej i gospodarowania odpadami, zawarto szereg ustaleń zależnych od warunków uzyskiwanych od dysponentów sieci:

- w § 23 ust. 2 pkt 3): „*wzdłuż istniejących i projektowanych tras sieci należy zachować strefy ochronne, strefy obsługi technicznej, strefy kontrolowane o szerokościach ustalanych przez właściciwego dysponenta sieci, przy czym wskazane na rysunku planu strefy należy traktować orientacyjnie*”;
- w § 23 ust. 2 pkt 5): „*w przypadkach kolizji nowej zabudowy z sieciami infastruktury, ich przebudowę dopuszcza się na warunkach określonych przez administratorów sieci*”;
- w § 23 ust. 2 pkt 7): „*w przypadkach planowania jakichkolwiek prac związanych z remontem, przebudową lub budową nowych elementów infrastruktury technicznej, należy zachować obowiązujące wg przepisów odrębnych odległości od pozostałych elementów uzbrojenia i zagospodarowania, a także zgodnie z obowiązującymi przepisami związanymi z prawem budowlanym należy posiadać aktualne warunki techniczne i uzgodnienia wydane przez właścicieli lub dysponentów poszczególnych mediów, dotyczące konkretnego przedsięwzięcia budowlanego*”.

Powyższe uregulowania wykraczają poza kompetencje rady gminy wynikające z art. 15 ust.2 pkt 10 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587 - zwanego dalej: rozporządzeniem).

Stosownie do wskazanych przepisów w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Zasady te powinny zawierać m.in. określenie sieci infrastruktury technicznej i ich parametry, a także określać warunki powiązań sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym.

Plan miejscowy jako akt prawa miejscowego winien uregulować zatem wszystkie kwestie uznane przez ustawodawcę za istotne i wobec tego wymienione w art. 15 ust. 2 u.p.z.p. Z drugiej strony przyznane gminie władztwo planistyczne nie daje jej uprawnień do wprowadzania zapisów uzależniających spełnienie wymogów planu od warunków zależnych od decyzji innych podmiotów, w tym dysponentów sieci. Odnosząc się do zapisów § 23 ust. 2 pkt 3) uchwały, należy wskazać, że m.in. strefy kontrolowane od gazociągów zostały unormowane przepisami powszechnie obowiązującymi i ich szerokości nie są zależne od decyzji dysponenta sieci. Tym samym gmina nie posiada legitymacji do nakładania dodatkowych uprawnień na gestorów sieci infrastruktury technicznej w drodze aktu prawa miejscowego.

Należy zwrócić także uwagę, że zapisy § 23 ust. 2 pkt 5) uchwały uzależniające możliwość przebudowy sieci od warunków określonych przez dysponenta sieci stoją w sprzeczności z art. 15 ust.2 pkt 10 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 9 rozporządzenia. Plan miejscowy winien ustalać jakie sieci infrastruktury technicznej są niezbędne na danym terenie, a także określać ich parametry i warunki powiązań sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym, rada gminy jednak nie może delegować tych uprawnień gdyż stosowanie do art. 3 ust. 1 u.p.z.p. *kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, należy do zadań własnych gminy.*

Także regulacje § 23 ust. 2 pkt 7) uchwały w zakresie słów: „*a także zgodnie z obowiązującymi przepisami związanymi z prawem budowlanym należy posiadać aktualne warunki techniczne i uzgodnienia wydane przez właścicieli lub dysponentów poszczególnych mediów, dotyczące konkretnego przedsięwzięcia budowlanego*”, nie powinny stanowić ustaleń planu miejscowego. Jeżeli prawodawca miejscowy stwierdził, że przepisy z zakresu prawa budowlanego regulują kwestię obowiązku posiadania aktualnych warunków technicznych, to w myśl przepisu § 23 ust. 1 w związku z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „*Zasad techniki prawodawczej*” (Dz. U. Nr 100, poz. 908 – zwanego dalej: ZTP), nie powinien regulować kwestii które zostały już wyczerpująco unormowane w innych aktach. Jeżeli natomiast rada miejska chciała uzupełnić przepisy powszechnie obowiązujące winna, zgodnie z § 22 ZTP jednoznacznie wskazać akt normatywny, do którego następuje odesłanie oraz zakres w jakim to odesłanie następuje.

Ponadto stosownie do § 25 ust. 1 ZTP, przepis prawa materialnego powinien możliwie bezpośrednio i wyraźnie wskazywać kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować. Tymczasem wskazane wyżej

normy, zawarte w § 23 uchwały, odwołujące się do zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej nie spełniają tego warunku. Potencjalny inwestor, na mocy badanego aktu, nie jest w stanie ustalić jakie faktycznie wymogi musi spełnić, aby móc zrealizować przedsięwzięcie, bez wcześniejszego pozyskania warunków dysponentów sieci.

Tym samym należy również uznać, iż we wskazanym zakresie plan nie wypełnia wymogów art. 15 ust.2 pkt 10 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 9 rozporządzenia.

5. W § 23 ust. 2 pkt 6 uchwały ustalono, iż: „*przebudowy i modernizacje systemów infrastruktury należy realizować wyprzedzająco lub równoległe z docelowym programem zagospodarowania przestrzeni publicznej*”. Zarówno przepisy badanego aktu prawa miejscowego jak również przepisy powszechnie obowiązujące nie definiują pojęcia „programu zagospodarowania przestrzeni publicznej”, a co za tym idzie nie regulują kto jest odpowiedzialny za sporządzenie takiego programu, kiedy winien być opracowany oraz co obejmuje swoim zakresem. Uzależnienie zatem możliwości realizacji inwestycji od „programu”, który w żaden sposób prawnie nie został usankcjonowany, pozostaje w sprzeczności z obowiązującym porządkiem prawnym, a to w szczególności z art. 4 ust. 1 oraz art. 15 ust. 2 u.p.z.p. Zgodnie bowiem z przywołanymi normami w planie miejscowym następuje ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy. Art. 15 ust. 2 u.p.z.p. w sposób enumeratywny wymienia materię podlegającą regulacji w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Treść cytowanego zapisu wykracza poza uprawnienia rady miejskiej określone w powyższych przepisach, nakładając dodatkowe wymogi, wykraczające poza powszechnie obowiązujące prawo. Nie jest ponadto jasne kto i w jakim terminie miałby sporządzić wspomniany program przestrzeni publicznej. W konsekwencji, w przypadku braku wymienionego programu wszelkie inwestycje związane z infrastrukturą musiałyby zostać do czasu jego opracowania zamrożone. Rada miejska nie posiada kompetencji do dowolnej interpretacji i rozszerzającego stanowienia norm kompetencyjnych.

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.

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, dawało organowi nadzoru podstawy do stwierdzenia w całości nieważności uchwały Nr VIII/154/2015 Rady Miejskiej Mikołowa z dnia 28 kwietnia 2015 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego fragmentu miasta Mikołowa.

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-Kapała