



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 29 kwietnia 2015 r.

Poz. 2485

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IFIIL.4131.1.18.2015 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 3 kwietnia 2015 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* (t.j. Dz. U. z 2015, poz. 199),

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VI/54/15 Rady Miasta Chorzów z dnia 26 lutego 2015 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Chorzów dla części obszaru gminy położonego w rejonie ulicy Stefana Batorego i autostrady A4, w całości.

Uzasadnienie

W dniu 26 lutego 2015 r. Rada Miasta Chorzów podjęła uchwałę w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Chorzów dla części obszaru gminy położonego w rejonie ulicy Stefana Batorego i autostrady A4.

W dniu 6 marca 2015 r. do organu nadzoru wpłynęła uchwała Nr VI/54/15 przedłożona celem zbadania jej zgodności z prawem. W dniu 20 marca 2015 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze oraz poinformował Gminę o możliwości złożenia wyjaśnień.

Pismem z dnia 5 marca 2015 r., znak: AB.II.6722.1-1.2015.MG, przedłożonym wojewodzie dnia 23 marca br., Prezydent Miasta Chorzów przekazał organowi nadzoru dokumentację prac planistycznych odzwierciedlającą przebieg postępowania w sprawie uchwalenia miejscowego planu.

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).

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 § 2 ust. 1 uchwały wskazano elementy będące przedmiotem ustaleń planu. W ustępie 4 przywołanego przepisu określono oznaczenia graficzne będące obowiązującymi ustaleniami planu przedstawionymi na rysunku planu, tj. granice obszaru objętego planem, linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania, symbole literowo – cyfrowe identyfikujące tereny oraz nieprzekraczalne linie zabudowy. W ustępie 5 określono natomiast, iż inne niż wymienione w § 2 ust. 4 dodatkowe oznaczenia graficzne przedstawione na rysunku planu **mają charakter informacyjny**, tj. istniejące sieci wodociągowe,

istniejące sieci gazowe. Powyższe nie koresponduje z rysunkiem planu, stanowiącym załącznik nr 1 do uchwały. Na rysunku określono bowiem oznaczenia obowiązujące, wśród których wymieniono: granice obszaru objętego planem, linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania, nieprzekraczalne linie zabudowy, tereny wraz z symbolami, wychodnie uskoku w stropie karbonu, granice terenu górniczego „Ruda Śląska – Radoszowy”, granicę obszaru górniczego „Kochłowice”, linie rozgraniczające przydatność terenów pod zabudowę, wychodnie pokładu w stropie karbonu. Informacyjnie na rysunku planu zostały oznaczone natomiast: istniejąca sieć gazociągowa, istniejąca sieć wodociągu magistralnego, orientacyjny przebieg cieką Bielszowickiego. Tym samym inne elementy zostały oznaczone jako obowiązujące ustalenia planu na jego rysunku, a inne określone w jego treści. Zgodnie z postanowieniami § 2 ust. 5 uchwały, wszystkie oznaczenia graficzne poza wymienionymi w § 2 ust. 4, czyli wychodnia uskoku w stropie karbonu, granica terenu górniczego „Ruda Śląska – Radoszowy”, granica obszaru górniczego „Kochłowice”, linie rozgraniczające przydatność terenów pod zabudowę, wychodnia pokładu w stropie karbonu - mają charakter informacyjny, podczas gdy na rysunku zostały przedstawione jako oznaczenia obowiązujące. Powyższe narusza zatem zasady sporządzania planu, określone w § 8 ust. 2 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), zgodnie z którymi na rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie rysunku planu miejscowego z tekstem planu miejscowego.

2. W § 5 pkt 11) uchwały zdefiniowano wysokość zabudowy jako wysokość obiektu budowlanego mierzona od poziomu terenu przy najniższym wejściu do obiektu lub jego części do najwyższej kalenicy lub gzymsu. Zgodnie z obowiązującym orzecznictwem sądów administracyjnych, przez wysokość zabudowy należy rozumieć zarówno wysokość budynków jak również pozostałych obiektów budowlanych – budowli, obiektów małej architektury, dopuszczonych w ramach poszczególnych terenów do realizacji. Wobec powyższego plan miejscowy powinien określać wysokość wszystkich obiektów budowlanych. W badanej uchwale, w § 5 pkt 11) zdefiniowano co prawda pojęcie wysokości zabudowy rozumianej jako wysokość wszystkich obiektów budowlanych, jednakże do zasad jej pomiaru przyjęto elementy takie jak wejście do obiektu oraz kalenica i gzyms. Powyższe elementy stanowią części składowe budynku i za ich pomocą nie sposób określić wysokość innych obiektów budowlanych takich jak np. budowle, gdyż nie posiadają one wejścia czy też kalenicy. W świetle powyższego uznać należy, że zawarta w § 5 pkt 11) uchwały definicja wysokości zabudowy reguluje wysokość budynku, nie natomiast wysokość zabudowy rozumianej jako wszystkie obiekty budowlane. Ponadto tutejszy organ w zdefiniowanym w § 5 pkt 11) pojęciu dopatrywał się także modyfikacji definicji wysokości budynku zawartej w § 6 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. *w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki ich usytuowanie* (Dz. U. nr 75, poz. 690), w myśl której: *wysokość budynku mierzy się od poziomu terenu przy najniższym położonym wejściu do budynku lub jego części, znajdującym się na pierwszej kondygnacji nadziemnej budynku, do górnej powierzchni najwyższej położonego stropu, łącznie z grubością izolacji cieplnej i warstwy ją osłaniającej, bez uwzględniania wyniesionych ponad tę płaszczyznę maszynowni dźwigów i innych pomieszczeń technicznych, bądź do najwyższego położonego punktu stropodachu lub konstrukcji przekrycia budynku znajdującego się bezpośrednio nad pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi*. Przeciwnie odmiennemu definiowaniu pojęć wypowiada się judykatura. Przykładowo, w orzeczeniu z dnia 9 lipca 2008 r. znak: II SA/Sz 379/08, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie wskazał, że żaden przepis prawa obowiązującego (rangi ustawy) nie dał takich kompetencji organom gminy, aby w ramach przepisów prawa miejscowego ustalały sobie dowolnie, a następnie stosowały własne przepisy definiujące, jak należy dokonywać pomiaru wysokości budynku, gdyż to wynika z powyżej powołanego przepisu rozporządzenia (źródła prawa powszechnie obowiązującego). Jest to jeden z podstawowych elementów konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego, wynikającej z art. 2 Konstytucji RP. Tym samym w tym zakresie gmina nie posiadała uprawnień do indywidualnego definiowania wysokości budynku.

3. Stosownie do przepisu art. 15 ust. 2 pkt 3 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego. Powyższe, zgodnie z § 4 pkt 3 rozporządzenia, czyni się poprzez nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów. W § 10 ust. 2 badanej uchwały, ustalono, że: *„W przypadku stwierdzenia występowania gatunków lub siedlisk fauny bądź flory objętych ochroną ustala się nakaz przenoszenia osobników w miejsca odpowiednie dla nich siedliskowo.”*

Stosownie do art. 3 ust. 1 u.p.z.p. do zadań gminy należy kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Plan miejscowy uchwała się z kolei w celu przeznaczenia terenu, rozmieszczenia inwestycji celu publicznego oraz określenia sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy. Nie należy zatem do kompetencji rady miasta, aby w ramach stanowienia aktu prawa miejscowego jakim jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, narzucać bliżej nieokreślonym podmiotom podejmowanie konkretnych działań. Takie natomiast ustalenia poczyniła Rada Miasta Chorzów poprzez ustalenia § 10 ust. 2 uchwały. Ponadto, z przywołanego przepisu planu nie wynika także, kto jest właściwy do „stwierdzenia” występowania gatunków lub siedlisk chronionych, a także określenia „miejsca odpowiedniego dla nich siedliskowo”. Powyższe zapisy uchwały ani nie wypełniają wymogów wynikających z art. 15 ust. 2 pkt 3 u.p.z.p., ani także nie mieszczą się w zakresie przewidzianym do regulacji przez radę miasta w planie miejscowym. Art. 15 ust. 2 i ust. 3 u.p.z.p. w sposób enumeratywny wymienia materię podlegającą regulacji w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Powyższe ustalenia wykraczają poza uprawnienia rady miasta określone w powyższych przepisach, nakładając dodatkowe wymogi, wykraczające poza powszechnie obowiązujące prawo.

4. W myśl art. 15 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów, w tym terenów górniczych. Upoważnienie to nie daje jednak możliwości umieszczania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uregulowań kwestii związanych z koniecznością uzyskiwania uzgodnień organów górniczych. W badanej uchwale, stosownie do wskazanego przepisu Rada Miasta Chorzów, w Rozdziale 5 uchwały, § 13 dotyczącym m.in. zasad zagospodarowania terenów górniczych, w ustępie 5 ustaliła „*obowiązek uzgadniania zamierzeń inwestycyjnych z właściwym organem nadzoru górniczego*”. Nałożenie powyższego obowiązku nie wynika z przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Rada miasta jest natomiast 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 ust. 2 i ust. 3 u.p.z.p. Rada miasta nie posiada kompetencji do dowolnej interpretacji i rozszerzającego stanowienia norm kompetencyjnych.

5. W § 16 ust. 1 pkt 5) uchwały, w ramach regulacji dotyczących infrastruktury technicznej, ustalono: „*zaopatrzenie w ciepło z sieci z dala czynnych, lub kotłowni lokalnych zgodnie z § 10 ust. 1 pkt 5) niniejszej uchwały*”.

Analizując treść badanej uchwały, organ nadzoru stwierdził, iż we wskazanym **§ 10 ust. 1 pkt 5)** zostały zawarte ustalenia dotyczące zakazu składowania i utylizacji odpadów oraz gospodarowania nimi. Ustalenia dotyczące zaopatrzenia w ciepło zostały natomiast zawarte w **§ 10 ust. 1 pkt 6)** uchwały. Powołane zatem w § 16 ust. 1 pkt 5) ustalenia § 10 ust. 1 pkt 5) uchwały nie regulują kwestii związanych z zaopatrzeniem w ciepło. Regulacje dotyczące powyższych problemów zawarte zostały bowiem w § 10 ust. 1 pkt 6) uchwały. Tym samym prawodawca miejscowy redagując ustalenia § 16 ust. 1 pkt 5) uchwały dokonał odwołania do niewłaściwych przepisów uchwały. Powyższe czyni ustalenia planu niemożliwymi do odczytania, a tym samym prawnie niedopuszczalnymi. Plan miejscowy jest bowiem aktem prawa miejscowego i powinien być redagowany tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nim norm wyrażał intencje prawodawcy miejscowego.

Analogiczne naruszenie zasad sporządzania planu nastąpiło poprzez ustalenia § 18 ust. 1 pkt 6) lit. d) uchwały. Dla terenów oznaczonych symbolami 34U1 i 34U2, przeznaczonych na cele usługowe, w zakresie regulacji dotyczących komunikacji i infrastruktury technicznej, ustalono, że ogrzewanie obiektów winno odbywać się zgodnie z wymogami **§ 10 ust. 1 pkt 5)** uchwały. Jak już wskazano powyżej przedmiotowy przepis nie reguluje kwestii związanych z zaopatrzeniem w ciepło, odnosi się on bowiem do zasad składowania i utylizacji odpadów.

6. Błędne zredagowanie przepisów planu miejscowego nastąpiło także w § 17 ust. 4 uchwały, prowadząc, w ocenie organu nadzoru do naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 8 rozporządzenia w sprawie *wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*. Zgodnie ze skazanymi przepisami plan miejscowy powinien ustalać szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym, przez które rozumieć należy parametry działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, w szczególności minimalne lub maksymalne szerokości frontów działek, ich

powierzchnię oraz określenie kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego, niezależnie od tego, czy w planie wyznacza się czy też nie granice obszarów wymagających przeprowadzenia scaleń i podziałów nieruchomości. W § 17 badanej uchwały określono zasady scalania i podziału nieruchomości dla terenów oznaczonych symbolami 34U1, 32UC1 i 34U2, określając przy tym minimalną i maksymalną powierzchnię działek oraz szerokość ich frontu (ust. 2 pkt 1 i 2), a także kąt położenia linii podziału (ust. 3 i 4). Jednakże w § 17 ust. 4 ustalono, iż kąt położenia linii podziału, o których mowa w ust. 3 winien mieścić się w przedziale 50° do 60°. Po analizie zapisów uchwały tutejszy organ stwierdził, że we wskazanym ust. 3 ustalono zasadę prowadzenia linii podziału jedynie dla terenu 34UC1, tym samym doprowadzając do sytuacji w której nie ustalono kąta nachylenia granic działek w stosunku do pasa drogowego dla pozostałych terenów oznaczonych symbolem 34U1 i 34U2. Jednocześnie wskazać należy, że ustalone w § 17 ust. 2 powierzchnie działek oraz ich fronty odnoszą się m.in. do terenu 32UC1, który to teren w planie w ogóle nie występuje. Nie ustalono natomiast powyższych parametrów, stanowiących obligatoryjny element planu dla terenu 34UC1.

Mając na uwadze, organ nadzoru zobowiązany był stwierdzić naruszenie przepisów art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 8 rozporządzenia w zakresie zasad sporządzania planu.

7. W ocenie organu nadzoru, zapisami § 16 ust. 2 uchwały Rada Miasta Chorzów naruszyła przepisy art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p. W myśl przytoczonego przepisu w planie miejscowym określa się obowiązkowo szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy. We wskazanym przepisie uchwały, ustalono, iż „*wyznacza się techniczne strefy ochronne, które należy pozostawiać wolne od zabudowy i nasadzeń drzew* :

- a. *od wodociągu magistralnego Ø 1200 i Ø 1400 – zgodnie z przepisami odrębnymi;*
- b. *od sieci gazowej podwyższonego średniego ciśnienia DN500 CN 1,6 MPa – zgodnie z przepisami odrębnymi;*
- c. *od sieci elektroenergetycznych – zgodnie z przepisami odrębnymi”.*

Na wstępie organ nadzoru zobowiązany jest wskazać, iż **wyznaczone** planem techniczne strefy ochronne nie zostały przedstawione na rysunku planu. Zatem z ustaleń planu przyjętego uchwałą Nr VI/54/15 nie wynika w jakim obszarze obowiązuje zakaz zabudowy oraz nasadzeń drzew ustalony w § 16 ust. 2 uchwały. Również przywołane przez prawodawcę miejscowego „przepisy odrębne” nie czynią zadość wymogom art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p. oraz § 22, 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). Zgodnie z przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, to na gminie ciąży obowiązek ustalenia szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy. Jeżeli natomiast kwestie te zostały uregulowane w drodze aktów prawa hierarchicznie wyższych, takich jak ustawy i rozporządzenia, rada miasta redagując przepisy prawa miejscowego można zamieścić odesłanie do innej ustawy, jednakże pod warunkiem jednoznacznego wskazania aktu normatywnego, do którego następuje odesłanie, oraz określenia zakresu spraw, dla których odesłanie następuje. Wobec powyższego, w celu prawidłowego odesłania do przepisów odrębnych, prawodawca miejscowy winien był wyraźnie wskazać akt prawa do którego następuje odwołanie, czego nie uczynił.

Formułując daleko ingerujące w prawo własności zapisy uchwały, takie jak obowiązek pozostawienia stref technicznych wolnych od zabudowy, co jest jednoznaczne z zakazem ich zabudowy - Rada Miasta Chorzów zobowiązana była w sposób jednoznaczny i precyzyjny wskazać w jakich granicach przestrzennych te zapisy obowiązują. Analizując przedmiotowy plan organ nadzoru nie był w stanie zarówno z rysunku planu, jak również z tekstu uchwały odczytać zakresu obowiązywania przepisów § 16 ust. 2 uchwały. Również nieprecyzyjnie przywołane przez gminę przepisy odrębne nie pozwalają na zweryfikowanie granic obowiązywania ograniczeń w zabudowie i zagospodarowaniu terenów wynikających z występowania linii infrastruktury technicznej i ich stref ochronnych w granicach terenu objętego planem. Na tej podstawie tutejszy organ stwierdził, że niniejszy plan, w zakresie ustaleń § 16 ust. 2 narusza zasady sporządzania planu wynikające z art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p., a także zasady prawidłowej legislacji zawarte w § 22, w związku z § 143 ZTP.

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.

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.

Mając na uwadze powyższe organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr VI/54/15 Rady Miasta Chorzów z dnia 26 lutego 2015 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Chorzów dla części obszaru gminy położonego w rejonie ulicy Stefana Batorego i autostrady A4, 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
Dyrektor Wydziału Infrastruktury

Bożena Goldamer - Kapala

Otrzymują:

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