



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 29 września 2015 r.

Poz. 4851

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IFIIL.4131.1.63.2015 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 25 września 2015 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: 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 (tekst jednolity: Dz. U. z 2015 r., poz. 199 ze zm.),

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XII/85/15 Rady Gminy Pilchowice z dnia 20 sierpnia 2015 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Pilchowice, obejmującego część terenu sołectwa Stanica, zatwierdzonego uchwałą Nr VII/50/07 Rady Gminy Pilchowice z dnia 31 maja 2007 roku (Dz. U. Woj. Śl. Nr 131, poz. 2587 z dnia 9 sierpnia 2007 r.), w całości.

Uzasadnienie

W dniu 20 sierpnia 2015 r. Rada Gminy Pilchowice podjęła uchwałę Nr XII/85/15 w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Pilchowice, obejmującego część terenu sołectwa Stanica, zatwierdzonego uchwałą Nr VII/50/07 Rady Gminy Pilchowice z dnia 31 maja 2007 roku (Dz. U. Woj. Śl. Nr 131, poz. 2587 z dnia 9 sierpnia 2007 r.).

Stosownie do przepisu art. 20 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jednolity: Dz. U. z 2015 r., poz. 199 ze zm. - dalej zwanej u.p.z.p.), dnia 27 sierpnia 2015 r. Wójt Gminy Pilchowice przekazał organowi nadzoru uchwałę Nr XII/85/15 wraz z dokumentacją prac planistycznych odzwierciedlającą przebieg postępowania w sprawie uchwalenia zmiany planu miejscowego, celem zbadania jej zgodności z prawem.

W dniu 17 września 2015 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze oraz poinformował Gminę o możliwości złożenia wyjaśnień. Gmina skorzystała z przysługującego uprawnienia i złożyła wyjaśnienia.

Stosownie do art. 27 u.p.z.p. Rada Gminy Pilchowice uchwałą Nr XII/85/15 dokonała zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Pilchowice, obejmującego część terenu sołectwa Stanica przyjętego uchwałą Nr VII/50/07 z dnia 31 maja 2007 r. w drodze nowelizacji, modyfikując jedynie część tekstową zmienianego aktu, bez zmiany części graficznej. Takie prawo daje gminie wskazany przepis prawa. Przy sporządzaniu zmiany planu organ gminy zobowiązany jest jednak do zachowania standardów sporządzania planu miejscowego wyrażonych w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w tym do zachowania zasad, a także trybu jego sporządzania.

W trakcie prowadzonego postępowania nadzorczego, mającego na celu zbadanie legalności uchwały, organ nadzoru po analizie przedstawionych wyjaśnień, stwierdził jednak, że przedmiotowa uchwała została podjęta z naruszeniem zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w następującym zakresie.

1. Przepisem § 1 pkt 4 kontrolowanej uchwały, rada gminy zmieniła przepisy § 11 pkt 3 lit. b uchwały Nr VII/50/07 dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy dla terenu o symbolu F1UP, dla którego przeznaczenie podstawowe określono jako zabudowa usługowa – usługi publiczne oraz dopuszczono funkcję mieszkalną związaną z przeznaczeniem podstawowym. Zmieniony przepis § 11 pkt 3 lit. b otrzymał brzmienie: *b) parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy (z wyłączeniem kościoła parafialnego p.w. św. Marcina), z zastrzeżeniem lit. c. Z kolei § 1 pkt 5 dodano lit. c w § 11 pkt 3 uchwały zmienianej o treści: c) parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy mieszkaniowej zgodnie z parametrami i wskaźnikami ustalonymi w § 9 pkt 4 lit. b.*

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p, w planie określa się obowiązkowo zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów. Dodatkowo w myśl § 4 pkt 6 rozporządzenia z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587 - zwanego dalej rozporządzeniem), w planie określić należy także wielkości powierzchni zabudowy.

Analizując przepisy § 11 pkt 3 lit. b i lit. c w związku z § 9 pkt 4 lit. b zmienianej uchwały (z uwzględnionymi zmianami wprowadzonymi uchwałą zmieniającą), tutejszy organ stwierdził, że dla terenu F1UP rada gminy nie określiła obligatoryjnych parametrów wskaźników zabudowy. O ile uchwałodawca ustalił parametry i wskaźniki dla zabudowy mieszkaniowej, to pominął całkowicie parametry i wskaźniki dla podstawowego przeznaczenia terenu F1UP, a mianowicie usług publicznych. Prawodawca miejscowy nie wypełnił tym samym wymogów wynikających z przepisów art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia, w zakresie ustalania zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu.

2. Przepisem § 1 pkt 2 lit. c kwestionowanej uchwały wprowadzono zmianę przepisu § 9 pkt 4 lit. b, tiret trzecie uchwały zmienianej określającego wysokość zabudowy dla terenów F1MNU do F66MNU dodając między innymi kropkę trzecią w brzmieniu: *„na działce nr 713/42, położonej w ramach terenu oznaczonego symbolem F35MNU, wysokość nie wyższa niż 15m,„*. Powyższe ustalenie narusza art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p.

Błędne jest bowiem wprowadzenie jakiegokolwiek ustalenia dla danego obszaru odwołującego się do oznaczenia działki ewidencyjnej. Zgodnie z wymogami art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu w związku z § 4 pkt 6 rozporządzenia plan miejscowy winien zawierać ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy między innymi wysokość zabudowy. Przy czym jednostką planu miejscowego zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. jest wyznaczony liniami rozgraniczającym teren. Wyznaczenie terenu następuje w wyniku ustalenia przeznaczenia i zasad zagospodarowania dla danego obszaru. Jeśli więc intencją uchwałodawcy jest ustalenie dla danej działki, czy też obszaru odmiennego przeznaczenia, bądź odmiennych zasad zagospodarowania (w tym parametrów zabudowy), winien wydzielić go liniami rozgraniczającymi.

Działka ewidencyjna, to najmniejsza jednostka powierzchniowa podziału kraju dla celów ewidencji gruntów i budynków. Ewidencja gruntów i budynków stanowi natomiast systematycznie aktualizowany zbiór informacji o gruntach, budynkach i lokalach, ich właścicielach oraz o innych osobach fizycznych lub prawnych władających tymi gruntami, budynkami i lokalami. Do ewidencji gruntów mogą zostać wprowadzane zmiany na podstawie udokumentowanego zgłoszenia zmiany bądź w drodze decyzji. Działki mogą być dzielone, scalane bądź łączone przy czym zmiany te wiążą się ze zmianą numeracji działek.

W przypadku tak skonstruowanego przepisu zmiana w ewidencji gruntów, będzie skutkowałą nieprzewidzianą zmianą ustaleń planu. Przedmiotowy parametr przestanie bowiem w ogóle obowiązywać, bądź przestanie obowiązywać w takich granicach w jakich był on ustanowiony pierwotnie. Plan miejscowy jest aktem planowania określającym politykę przestrzenną gminy. Jego przepisy winny być czytelne i jednoznaczne niezależnie od wydawanych w trakcie jego obowiązywania indywidualnych decyzji.

Dodatkowo plan miejscowy jako akt prawa miejscowego powinien określać zasady zagospodarowania, w tym parametry i wskaźniki zabudowy umożliwiając jednoznaczne ich powiązanie z rysunkiem planu. Wobec powyższego teren, dla którego ustalenia planistyczne są odmienne, powinien zostać wydzielony liniami rozgraniczającymi.

3. Rada gminy uchwalając zmianę miejscowego plan zagospodarowania przestrzennego będącej przedmiotem niniejszego rozstrzygnięcia w § 1 pkt 14 ustaliła, że § 28 ust. 1 ustawy zmienianej otrzymuje brzmienie: *1. Dla terenów z podstawowym przeznaczeniem dla rolnictwa, wydzielonych w części graficznej 1a liniami rozgraniczającymi i oznaczonych symbolami FIR-F18R, ustala się zakaz budowy obiektów budowlanych, za wyjątkiem nie naruszających przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz za wyjątkiem liniowych infrastruktury technicznej, dróg transportu rolnego, celu publicznego z zakresu łączności publicznej, małej architektury wspomagających realizowane w gminie funkcje rekreacyjne, z zastrzeżeniem ust. 2.*

Powyższym zapisem rada gminy naruszyła art. 7 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (tekst jednolity Dz. U. z 2015 r., poz. 909 ze zm.).

Przepis art. 7 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych obowiązujący na dzień podjęcia uchwały o zmianie miejscowego planu, czyli w dniu 20 sierpnia 2015 r. brzmiał:

Art.7. 1. *Przeznaczenie gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne wymagające zgody, o której mowa w ust. 2, dokonuje się w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, sporządzonym w trybie określonym w przepisach o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.*

2. Przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne:

1) gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I-III – wymaga uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi(...).

Zatem zgodnie ze stanem prawnym na dzień uchwalania uchwały zmieniającej, zgodę właściwego organu na zmianę przeznaczenia na cele nierolnicze należy uzyskać dla wszystkich terenów, których grunty zostały zaklasyfikowane jako użytki rolne klas I-III, a plan miejscowy ustala dla nich sposób użytkowania inny niż rolniczy.

Mając powyższe na względzie organ nadzoru uznał, iż na terenach z podstawowym przeznaczeniem dla rolnictwa, nie jest możliwe dopuszczenie liniowej infrastruktury technicznej, budowa obiektów budowlanych z zakresu łączności publicznej i małej architektury jeżeli nie uzyskano wskazanej w wyżej cytowanym przepisie, zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze. Według ustaleń organu nadzoru powyższa zgoda ze względu na klasę użytków rolnych jest wymagana dla terenów oznaczonych symbolami F3R, F4R, F5R, F7R, F8R, F9R, F10R, F18R.

Z wyjaśnień gminy wynika, że Wójt Gminy Pilchowice na etapie sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Pilchowice, obejmującego część terenu sołectwa Stanica, zatwierdzonego uchwałą Nr VII/50/07 Rady Gminy Pilchowice z dnia 31 maja 2007 r., uzyskał zgodę Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi na przeznaczenie gruntów rolnych na cele nierolnicze, dla zwartych obszarów przekraczających 0,5 ha, gdyż w chwili uchwalania uchwały zmienianej, to jest na dzień 31 maja 2007 r. treść art. 7 ust. 2 pkt 1 brzmiała następująco: *gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I-III, jeżeli ich zwarty obszar projektowany do takiego przeznaczenia przekracza 0,5 ha – wymaga uzyskania zgody Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej.*

Należy jednak podkreślić, że przepisy w uchwale zmieniającej plan miejscowy powinny być zgodne z przepisami prawa obowiązującymi na dzień uchwalenia, więc uzyskanie zgody na zmianę przeznaczenia na cele nierolnicze należało uzyskać dla pozostałych terenów (o powierzchni poniżej 0,5 ha), dla których nie spełniono tego wymogu w trakcie procedowania nad opracowaniem projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zatwierdzonego uchwałą Nr VII/50/07.

4. Ponadto uchwała zawiera szereg ustaleń nie mających charakteru normy prawnej. W myśl § 4 pkt 7 rozporządzenia, ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego powinny być formułowane w formie zakazów, nakazów, dopuszczeń i ograniczeń. Do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego odnoszą się przepisy Zasad techniki prawodawczej, stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku (Dz. U. Nr 100, poz. 908 - zwanych dalej Zasadami), na podstawie § 143, który brzmi: *„Do aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale II oraz w dziale I rozdziały 2-7, a do przepisów porządkowych - również w dziale I rozdział 9, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej”*. Zgodnie z Zasadami niedopuszczalne jest stosowanie w ustaleniach zwrotów "nieostrych", niewymiernych, czyli

pozwalających na bardzo szeroką interpretację ich znaczenia, również sformułowań nieprecyzyjnych, co stanowi naruszenie § 25 ust 1. „Przepis prawa materialnego powinien możliwie bezpośrednio i wyraźnie wskazywać kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować (przepis podstawowy)”. Powyższy zarzut odnosi się do przepisów zamieszczonych w:

- § 1 pkt 1 lit. b w brzmieniu: (...) 30) *ściana lasu – należy przez to rozumieć płaszczyznę (z perspektywy „wyglądającą jak pionowa płaszczyzna”), opierającą się na pniach skrajnego rzędu drzew tworzących obrzeżną partię lasu (...),*
- § 1 pkt 2 lit. g w brzmieniu: (...) *dopuszcza się stosowanie w budynku nowo realizowanym geometrii dachu takiej jak na budynku lub zespołe budynków istniejących, usytuowanych na działce (działkach) bezpośrednio sąsiadującej lub na działce sąsiedniej, oddzielonej działką stanowiącą drogę (innej niż ta, o której mowa w tiret czwarte niniejszej litery), jeżeli wspólnie będą tworzyć harmonijny zespół architektoniczny o cechach indywidualnych (...),*
- § 1 pkt 6 lit. a w brzmieniu: (...) *a) gabaryty zabudowy – stosowanie prostych brył o proporcjach (wraz z kształtem dachu) nawiązujących każdorazowo do charakteru zabudowy wsi (uwzględnienie tradycji miejsca) (...),*
- § 1 pkt 7 w brzmieniu: (...) *gabaryty zabudowy – stosowanie brył o proporcjach nawiązujących do charakteru zabudowy wsi, (...).*

Przepisów uchwały, nie można traktować, jako wskazań i zaleceń, które będą konkretyzowane dopiero na etapie projektu budowlanego. Plan zagospodarowania przestrzennego nie jest aktem, w którym zamieszcza się informacje, zalecenia, czy też innego rodzaju niewiążące sugestie dla właścicieli nieruchomości, potencjalnych inwestorów, a jego zapisy nie mogą być uzależniane od aktów administracyjnych, którymi są decyzje innych organów.

5. Dodatkowo zgodnie z § 87 ust. 1, w związku z § 143 Zasad, zmieniany przepis uchwały przytacza się w pełnym nowym brzmieniu, choćby zastępowano w nim, dodawano albo eliminowano tylko jeden wyraz. Jeżeli artykuły ustawy są podzielone na jednostki redakcyjne niższego stopnia, a zmianę wprowadza się tylko w którejś z tych jednostek, można poprzestać na przytoczeniu pełnego nowego brzmienia tylko tej zmienianej jednostki redakcyjnej.

Tymczasem Rada Gminy Pilchowice w §1 pkt 6 ustaliła:

6) w rozdziale 3, w § 12, pkt 3:

a) lit. a otrzymuje brzmienie:

„a) a) *gabaryty zabudowy – stosowanie prostych brył o proporcjach (wraz z kształtem dachu) nawiązujących każdorazowo do charakteru zabudowy wsi (uwzględnienie tradycji miejsca), z zastrzeżeniem tiret czwarte:”*,

b) lit. a, *tiret pierwsze otrzymuje brzmienie:*

„*wysokość zabudowy nie więcej niż 2 kondygnacje nadziemne (z dopuszczeniem dodatkowo trzeciej kondygnacji pod warunkiem, że stanowi poddasze użytkowe) i nie wyższa niż 12m,”*,

c) lit. a *dodaje się tiret czwarte w brzmieniu:*

„*dopuszcza się stosowanie dachów wygiętych, a także dachów płaskich w sytuacji wprowadzania nowej zabudowy;”*.

W §1 pkt 6 lit. a uchwały zmieniającej przytoczono pełne nowe brzmienie §12 pkt 3 lit. a zmienianej uchwały. Natomiast w kolejnych literach §1 pkt 6 uchwały zmieniającej czytamy, że §12 pkt 3 zmienianej uchwały, oprócz pierwszego zdania wskazanego w pkt 6 lit. a, składać się ma z co najmniej 4 tiretów. Zatem należy stwierdzić, że ustalenia lit. a są sprzeczne z postanowieniami zawartymi w kolejnych literach b i c §1 pkt 6 uchwały będącej przedmiotem niniejszego rozstrzygnięcia, a tym samym naruszono wyżej cytowany przepis Zasad. Jeżeli zamiarem rady gminy było wprowadzenie zmian w § 12, pkt 3 uchwały Nr VII/50/07 i dodanie tiret czwarte, należało powołać całą treść punkt 3 z naniesionymi zmianami i dodanym tiret czwarte, ewentualnie wskazać w §1 pkt 6 lit a, że zmieniane jest pierwsze zdanie pkt 3 w §12 i tiret pierwsze uchwały zmienianej oraz w kolejnej jednostce redakcyjnej wskazać, że dodaje się tiret czwarte. Zatem ustalenia §1 pkt 6 uchwały Nr XII/85/15 prowadzą do kolizji wprowadzonych przepisów i naruszają tym samym §87 Zasad.

Podsumowując, nie można w świetle tych unormowań zgodzić się ze stanowiskiem Gminy zajęтым w wyjaśnieniach przesłanych w odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego, że możliwe jest uchylene części zapisów kontrolowanej uchwały gdyż wiązałoby się z ingerencją w przyznane w art. 3 u.p.z.p. władztwo planistyczne gminy, bowiem kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, jest zadaniem własnym gminy. Wojewoda wydając rozstrzygnięcie nadzorcze musiałby wnikać jakie zamierzenie wiązało się z wprowadzoną zmianą każdego przepisu, a uchylene jego części mogłoby wprowadzić zbyt dalece idące zmiany merytoryczne, sprzeczne z intencją uchwałodawcy. Wojewoda posiada jedynie uprawnienie do stwierdzenia nieważności przepisów uchwały niezgodnych z przepisami powszechnie obowiązującymi i nie może wydanym rozstrzygnięciem zmieniać ustaleń rady gminy.

Zgodnie z art. 32 u.p.z.p. Wójt, burmistrz, prezydent przynajmniej raz w trakcie trwania kadencji rady gminy, dokonuje oceny aktualności studium i miejscowych planów. Po przeprowadzonej analizie i procedury wynikającej z art. 17 u.p.z.p. możliwe jest podjęcie uchwały w sprawie nowelizacji lub uchwalenie nowego planu miejscowego. W ocenie tutejszego organu nie jest możliwe wprowadzenie zmian do uchwały nr VII/50/07, w zakresie przewidzianym uchwałą będącą przedmiotem niniejszego rozstrzygnięcia, ze względu na istotne różnice w stanie prawnym obowiązującym w dniu uchwalenia miejscowego planu w 2007 roku, a stanem prawnym w dniu uchwalenia przedmiotowej nowelizacji.

Należy stwierdzić, że wprowadzenie ustaleń do zmienianej uchwały, naruszałoby jej konstrukcję i powodowały brak spójności przepisów w niej zawartych, a tym samym celowe jest opracowanie nowego planu zagospodarowania przestrzennego, a nie dokonywanie zmian w formie nowelizacji.

Należy również zaznaczyć, że przepisy art. 28 u.p.z.p. jednoznacznie wskazują, iż 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.

Biorąc powyższe pod uwagę należy uznać, że uchwała Nr XII/85/15 *w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Pilchowice, obejmującego część terenu sołectwa Stanica, zatwierdzonego uchwałą Nr VII/50/07 Rady Gminy Pilchowice z dnia 31 maja 2007 roku (Dz. U. Woj. Śl. Nr 131, poz. 2587 z dnia 9 sierpnia 2007 r.)*, narusza wymienione w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym przepisy, a uchylene jedynie wadliwych zapisów byłoby ingerencją we władztwo planistyczne gminy, w związku z czym wydanie niniejszego rozstrzygnięcia stało się konieczne i uzasadnione. Zatem należało orzec, jak w sentencji.

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