



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 9 września 2015 r.

Poz. 4600

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IFIII.4131.1.55.2015 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 4 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 Rady Gminy Zbrosławice nr X/108/2015 z dnia 31 lipca 2015 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Zbrosławice dla obszaru północno – zachodniego sołectwa Szalsza, z powodu istotnego naruszenia prawa.

Uzasadnienie

W dniu 31 lipca 2015 r. Rada Gminy Zbrosławice podjęła uchwałę nr X/108/2015 w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Zbrosławice dla obszaru północno – zachodniego sołectwa Szalsza. 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.)- zwanej dalej u.p.z.p., w dniu 6 sierpnia 2015 r., Wójt Gminy Zbrosławice przekazał organowi nadzoru uchwałę nr X/108/2015 celem zbadania jej zgodności z prawem oraz dokumentację prac planistycznych odzwierciedlającą przebieg postępowania w sprawie uchwalenia miejscowego planu.

W myśl art. 85 i 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.) 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.

W dniu 25 sierpnia 2015 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze oraz poinformował gminę o możliwości złożenia wyjaśnień. Gmina Zbrosławice skorzystała z przysługującego jej prawa i złożyła wyjaśnienia w dniach 1 i 4 września 2015 r.

W trakcie prowadzonego postępowania 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. Stosownie do przepisu 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, a także obszarów szczególnego zagrożenia powodzią oraz obszarów osuwania się mas ziemnych. W myśl natomiast art. 125 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska* (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm.) złoża kopalin podlegają ochronie. Tym samym granice chronionych na mocy *Prawa ochrony środowiska* złóż kopalin winny być również przedstawione na rysunku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, na co wskazuje także przepis § 7 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie *wybranego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego* (Dz. U. Nr 164, poz. 1587).

Na obowiązek ujawniania w dokumentach planistycznych złóż kopalin jednoznacznie wskazuje także art. 95 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. *Prawo geologiczne i górnicze* (tekst jednolity: Dz. U. z 2015 r., poz. 196)- zwanej dalej: p.g.g., zgodnie z którym udokumentowane złoża kopalin w celu ich ochrony ujawnia się w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego oraz planach zagospodarowania przestrzennego województwa.

Rada Gminy w § 9 uchwały nr X/108/2015, stwierdziła, że w obszarze objętym planem brak uwarunkowań górniczych. Powyższe znajduje również potwierdzenie w jednostce redakcyjnej 4.1. lit. c prognozy oddziaływania na środowisko sporządzonej na potrzeby badanej uchwały, gdzie wskazano, że w obrębie analizowanego obszaru nie występują udokumentowane złoża kopalin ujęte w krajowym bilansie złóż.

Przeprowadzając kontrolę przedłożonej uchwały Rady Gminy Zbroslawice nr X/108/2015 organ nadzoru ustalił, że na obszarze objętym miejscowym planem zagospodarowania występuje obecnie nieeksploatowane udokumentowane złożo węgla kamiennego „Gliwice”, dla którego zasoby geologiczne zostały zatwierdzone zawiadomieniem Ministra Środowiska z 14 kwietnia 2011r. nr DGiKGkzk 4741-40/7997/18700/11/AW o przyjęciu bez zastrzeżeń *dotatku nr 3 do dokumentacji geologicznej złoża węgla kamiennego „Gliwice” w kategorii A, B, C₁, C₂” w gminach Sośnicowice, Pilchowice, Rudziniec, Zbroslawice, i w mieście Gliwice.*

Tym samym, na mocy wymienionych na wstępie przepisów art. 15 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p. w związku z art. 125 *Prawa ochrony środowiska*, a także art. 95 p.g.g., organ gminy sporządzając badaną uchwałę winien był uwzględnić występujące na obszarze objętym planem złoża kopalin, niezależnie od tego czy są obecnie objęte koncesją na ich wydobywanie czy też nie.

Unormowania prawne wynikające ze wskazanych przepisów nie rozgraniczają bowiem obowiązku ujawniania i przedstawiania granic jedynie tych złóż kopalin, dla których prowadzona jest działalność górnicza. Zobrazowanie granic złóż kopalin, a także ustalenie zasad zagospodarowania terenów, na których występują, ma bowiem na celu ochronę złóż, polegającą na racjonalnym gospodarowaniu ich zasobami.

Tym samym w ocenie organu nadzoru, prawodawca miejscowy zobowiązany był do uwzględnienia w uchwale nr X/108/2015 występowania na terenie objętym planem zasobów naturalnych podlegających ochronie, czyli złoża węgla kamiennego „Gliwice”, a czego nie uczynił, naruszając tym samym zasady sporządzania planu miejscowego wynikające z art. 15 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p., a także przepisy art. 95 p.g.g.

W miejscu tym należy zauważyć także, że art. 15 ust. 2 u.p.z.p. stanowi normę bezwzględnie obowiązującą, bowiem rada gminy zobowiązana jest do wyczerpania zakresu upoważnienia ustawowego poprzez uregulowanie wszystkich kwestii uznanych za ustawodawcę za istotne. Nieokreślenie granic i sposobów zagospodarowania występujących złóż kopalin, jako terenów podlegających ochronie na podstawie przepisów odrębnych - musi zatem skutkować stwierdzeniem nieważności uchwały.

2. Szereg przepisów uchwały nr X/108/2015 zawiera normy obligujące potencjalnych inwestorów do uzyskania uzgodnienia z różnymi operatorami sieci, co narusza art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p i § 4 pkt 9 rozporządzenia wykonawczego, gdyż wykracza poza zakres spraw do których uregulowania została upoważniona rada gminy. Przekroczenie kompetencji rady gminy nastąpiło w § 13 kwestionowanej uchwały, określającym zasady modernizacji, rozbudowy i budowy sieci i urządzenia infrastruktury technicznej, poprzez poniżej wskazane ustalenia. W § 13 ust. 3 wśród zasad zaopatrzenia w wodę, w § 13 ust. 6 w zakresie zaopatrzenia w energię elektryczną i w § 13 ust. 7 dotyczącym zaopatrzenia w gaz, jak również w § 13 ust. 10 dla innych przewodów infrastruktury technicznej; uchwałodawca ustalił, że dla terenów, przez które przebiegają przewody infrastruktury konieczne jest uzyskanie uzgodnienia lokalizacyjnego z administratorem sieci. Rada Gminy Zbroslawice wprowadzając obowiązek uzyskania uzgodnienia lokalizacyjnego z administratorem sieci, przekroczyła delegację ustawową wskazaną w art. 15 ust. 2 u.p.z.p. Nie należy bowiem do kompetencji rady gminy, aby w ramach stanowienia aktu prawa miejscowego jakim jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, rozstrzygać o konieczności uzyskania uzgodnienia z administratorem sieci.

Zapisy o podobnej treści, a tym samym niedopuszczalnej regulacji, uchwałodawca wprowadził w § 13 ust. 4 w zakresie odprowadzenia ścieków komunalnych gdzie ustalił, że docelowo ścieki będą odprowadzane do oczyszczalni w Mikulczycach po uzgodnieniu takiego rozwiązania z gminą Zabrze oraz w § 13 ust. 5 dotyczącym odprowadzenia wód deszczowych i roztopowych ustalono, że konieczne jest uzgodnienie z administratorem cieków warunków odprowadzania ścieków do wód powierzchniowych.

Zamieszczenie w treści planu norm otwartych, odsyłających do odrębnych i nieprzewidzianych przepisami prawa procedur, jest niedopuszczalne z punktu widzenia obowiązującego porządku prawnego i powoduje, iż zamieszczone w planie normy prawa materialnego stają się w ten sposób niedookreślone podczas gdy plan zagospodarowania przestrzennego jest prawem miejscowym, czyli aktem powszechnie obowiązującym, zawierającym normy bezwzględnie obowiązujące (*ius cogens*). Wykluczone więc jest zawieranie w jego przepisach norm otwartych, pozwalających jakimkolwiek podmiotom na indywidualne uzgadnianie warunków sytuowania sieci infrastruktury technicznej z administratorem tych sieci.

Uzależnienie możliwości dokonania określonych czynności od uzyskania zgody od jakiegokolwiek podmiotu wymienionego w planie wprowadza w istocie możliwość odstąpienia od przyjętych przez radę gminy postanowień prawa miejscowego w zakresie ustaleń dla poszczególnych terenów objętych planem, z pominięciem właściwej procedury podejmowania uchwał w sprawie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Tym samym zaaprobowanie powyższych ustaleń mogłoby prowadzić do sytuacji, w której postanowienia planu miejscowego mogą zostać zmienione w oparciu o bliżej niesprecyzowane działania podmiotów nieuprawnionych do sprawowania władztwa planistycznego w gminie. Regulacje takie naruszają z kolei bez wątpienia ustawowo przyznane wyłącznie radzie gminy uprawnienie do samodzielnego decydowania o sposobie zagospodarowania terenu, w ramach, którego ustala ona przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu położonego na obszarze danej gminy. Tego prawa nie może ona scedować na inny podmiot. Zasada wyrażona w art. 3 u.p.z.p. stanowi więc wyraz samodzielności władztwa planistycznego gminy, w którym rada gminy jest organem ustawowo odpowiedzialnym za uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Brak podstawy prawnej, aby kompetencję do stanowienia przepisów prawa miejscowego rada gminy mogła przekazać na rzecz innego podmiotu. Rada gminy w zakresie posiadanej samodzielności winna przestrzegać określonych ustawą zasad planowania i procedury planistycznej. Z tego też względu nie sposób zaaprobować wprowadzenia w powyższych regulacjach zaskarżonego planu miejscowego uzależnienia możliwości realizacji inwestycji od stanowiska innych podmiotów, tj. podmiotów nieuprawnionych do sprawowania władztwa planistycznego w gminie (por. wyrok WSA w Krakowie sygn. akt II SA/Kr 1148/06, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 16 kwietnia 2013 r. II SA/Wr 110/13 i wyrok WSA w Krakowie z 27 lutego 2015 r. II SA/Kr 1685/14).

3. Natomiast w § 12 planu określającym zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacyjnych, w ust. 4 ustalono, że w przypadku braku możliwości obsługi terenów przyległych do dróg klasy „główna” lub wyższej, z układu lokalnego dopuszcza się bezpośrednio obsługę komunikacyjną z drogi klasy „główna” i wyższej przy czym dla sąsiadujących działek należy urządzić zjazd wspólny, a rozwiązania te wymagają akceptacji zarządcy drogi.

W miejscu tym należy wskazać, że zgodnie z przepisami ustawy z dnia 21 marca 1985 r. *o drogach publicznych* (tekst jednolity: Dz. U. z 2015 r., poz. 460 ze zm.) przez zjazd rozumieć należy połączenie drogi publicznej z nieruchomością położoną przy drodze, stanowiące bezpośrednie miejsce dostępu do drogi publicznej w rozumieniu przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Jednocześnie rozporządzenie 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. z 1999 r. Nr 43, poz. 430 ze zm.), wprowadziło podział zjazdów na zjazd publiczny i indywidualny, przy czym zjazd publiczny został zdefiniowany jako zjazd określony przez zarządcę drogi co najmniej do jednego obiektu, w którym prowadzona jest działalność gospodarcza lub działalność o charakterze publicznym.

Jak wynika z art. 29 *ustawy o drogach publicznych* 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 ten 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. Dlatego bezcelowe jest zamieszczanie informacji o konieczności uzyskania zgody zarządcy drogi wprowadzony przez uchwałodawcę, bo wynika on z przepisu rangi ustawowej.

Mając na uwadze powyższe, gmina nie miała również uprawnień do regulowania w drodze ustaleń miejscowego aktu planistycznego sposobu lokalizacji zjazdów poprzez wspólny zjazd dla działek sąsiednich. 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. wyrok WSA w Łodzi II SA/Łd 752/14 z dnia 12 grudnia 2014 r.).

Etap sporządzania planu miejscowego nie jest zatem momentem na podejmowanie tego typu rozstrzygnięć w zakresie obsługi komunikacyjnej poszczególnych nieruchomości.

Podsumowując należy 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. 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. Nieuwzględnienie występowania na obszarze objętym planem złóż kopalni, jako terenów podlegających ochronie na podstawie przepisów odrębnych, przesądziło o stwierdzeniu nieważności uchwały w całości.

Biorąc powyższe pod uwagę należy uznać, że uchwała Rady Gminy Zbroslawice nr X/108/2015 z dnia 31 lipca 2015 r. *w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Zbroslawice dla obszaru północno – zachodniego sołectwa Szalsza*, narusza wymienione w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczy przepisy, w związku z czym wydanie niniejszego rozstrzygnięcia stało się konieczne i uzasadnione, zatem należało orzec, jak w sentencji.

Zgodnie z art. 92 ust 1 ustawy o samorządzie gminnym niniejsze rozstrzygnięcie wstrzymuje wykonanie przedmiotowej uchwały z dniem jego doręczenia.

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