



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 5 maja 2016 r.

Poz. 2525

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IFIII.4131.1.43.2016 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 29 kwietnia 2016 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 446) w związku z art. 28 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jednolity Dz. U. z 2015 poz. 199 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XIX/228/16 Rady Miejskiej w Czerwionce - Leszczynach z dnia 18 marca 2016 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części terenu górniczego „Dębieńsko 1”

Uzasadnienie

W dniu 18 marca 2016 r. Rada Miejska w Czerwionce - Leszczynach podjęła uchwałę Nr XIX/228/16 w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części terenu górniczego „Dębieńsko 1”,

Stosownie do przepisu art. 20 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (zwanej dalej ustawą o planowaniu) w dniu 31 marca 2016r. Burmistrz Gminy i Miasta Czerwionka-Leszczyzny przekazał organowi nadzoru wymienioną na wstępie uchwałę w celu zbadania jej zgodności z przepisami prawa oraz dokumentację prac planistycznych odzwierciedlającą przebieg postępowania w sprawie uchwalenia miejscowego planu.

W dniu 14 kwietnia 2016 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze oraz poinformował Radę Miejską w Czerwionce - Leszczynach o możliwości złożenia wyjaśnień.

Pismem z dnia 15 kwietnia 2016 r. Przewodniczący Rady Miejskiej w Czerwionce-Leszczynach złożył wyjaśnienia odnoszące się do wskazanych w zawiadomieniu nieprawidłowości, jednak część wyjaśnień w opinii organu nadzoru nie daje podstaw do uznania wszystkich ustaleń za zgodne z przepisami prawa.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem:

- 1) art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu oraz § 4 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587; zwanego dalej rozporządzeniem) w związku z brakiem jednoznacznego ustalenia przeznaczenia terenów oznaczonych symbolem A1PR i A2PR.
- 2) art. 15 ust. 2 pkt 11 ustawy o planowaniu oraz § 4 pkt 10 rozporządzenia w związku z wadliwym ustaleniem możliwości tymczasowego zagospodarowania i użytkowania terenów.
- 3) art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia w związku z brakiem jednoznacznego ustalenia minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej dla terenu oznaczonego symbolem A1PR.

4) art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu oraz § 4 pkt 9 rozporządzenia w związku z ustaleniem minimalnych szerokość terenów komunikacji (dróg wewnętrznych) oraz terenów komunikacji pieszo-jezdnej, które naruszają przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (tekst jednolity Dz. U. z 2015r., poz.1422).

Ad.1) W §19 ust. 1 badanej uchwały tereny o symbolach A1PR i A2PR opisano jako „*tereny zagospodarowania odpadów wydobywczych, dla których ustala się przeznaczenie*”: 1) podstawowe: a) na terenie o symbolu A1PR – *zachowanie istniejącej formy i zagospodarowania budowli*; b) na terenie o symbolu A2PR – *obiekt unieszkodliwiania odpadów wydobywczych z kształtowaniem budowli krajobrazowej*”.

Dla terenów A1PR ustalono więc równocześnie przeznaczenie polegające na zagospodarowaniu odpadów wydobywczych oraz na zachowaniu istniejącej formy i zagospodarowania budowli. Zagospodarowanie to „doprecyzowano” w §19 ust. 2 pkt 1 uchwały zakazując zmian w zagospodarowaniu tego terenu oraz w §19 ust. 2 pkt 4 lit. c tiret pierwsze ustalając nakaz zachowania istniejącej wysokości budowli.

Ustalone w ten sposób przeznaczenie i zagospodarowanie terenu rodzi szereg wątpliwości co do decyzji planistycznej jaką podjęła Rada Miejska w Czerwionce-Leszczynach dla wyznaczonych na rysunku planu terenów. Przede wszystkim za niedopuszczalne należy uznać wszystkie ustalenia planu odwołujące się do zachowania istniejącej formy czy też zachowania istniejącej wysokości. Realizacja ustaleń planu następuje bowiem nie tylko bezpośrednio po jego wejściu w życie, ale w każdym momencie jego obowiązywania i realizacja ustalenia określonego jako „zachowanie istniejącej formy” może być, po upływie pewnego czasu niemożliwa (zwłaszcza gdy dotyczy budowli ziemnej zlokalizowanej na terenach górniczych podlegających oddziaływaniu eksploatacji górniczej). Oprócz wątpliwości jakie rodzi interpretacja określenia „istniejąca forma” dotyczących określenia czasu do którego dyspozycja ta odwołuje się (problematyczne jest określenie czy należy odwoływać się do formy „istniejącej” w chwili uchwalenia planu, czy też może w chwili podejmowania decyzji o dopuszczeniu lub odmowie realizacji potencjalnych inwestycji), również zachowanie jakiegokolwiek stanu istniejącego nie jest możliwe bez precyzyjnego jego opisanie np. poprzez liczbowe określenie jego parametrów. Ponadto wobec ustalenia równocześnie dwóch podstawowych przeznaczeń dla terenów A1PR oraz A2PR nie jest jasne która dyspozycja stanowi właściwe ustalenie przeznaczenia terenów. Zachodzi pytanie czy dla A1PR przeznaczeniem podstawowym jest „zagospodarowanie odpadów wydobywczych” czy „zachowanie istniejącej formy i zagospodarowania budowli”, a dla A2PR czy są to tereny „zagospodarowania odpadów wydobywczych” czy „obiekt unieszkodliwiania odpadów wydobywczych”? Jeśli przyjąć zgodnie § 5 pkt 3 uchwały oraz z wyjaśnieniem Przewodniczącego Rady Miejskiej w Czerwionce-Leszczynach, że przeznaczenie tych terenów określono jako „*tereny zagospodarowania odpadów wydobywczych*” nasuwa się kolejna wątpliwość co oznacza sformułowanie „zagospodarowanie odpadów wydobywczych”. Pojęcie „zagospodarowania odpadów” nie zostało zdefiniowane w ustawie z dnia 10 lipca 2008 r. o odpadach wydobywczych (tekst jednolity Dz. U. z 2013r., poz. 1136 ze zm.) i jego użycie w ustaleniach planu miejscowego bez precyzyjnego zdefiniowania powoduje brak jednoznaczności takiego ustalenia. Ponadto zapis dotyczący terenu A1PR „zachowanie istniejącej formy i zagospodarowania budowli” stanowi zasadę kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu, a nie jego przeznaczenie.

W § 4 pkt 1 rozporządzenia doprecyzowano, że wynikające z art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu przeznaczenie terenu powinno zawierać określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania. Zwarte w kwestionowanej uchwale Rady Miejskiej w Czerwionce - Leszczynach ustalenia poprzez nieprecyzyjne sformułowania i sprzeczne ustalenia powoływanych zasad nie ustalają.

Zgodnie z orzecznictwem sądowo-administracyjnym miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa miejscowego, stanowiący o ograniczeniach w sposobie wykonywania prawa własności, winien stanowić o tym w sposób "czytelny i budzący jak najmniej wątpliwości interpretacyjnych". Jeżeli tego nie czyni, budząc wątpliwości zasadniczej natury co do przeznaczenia terenu, to rzeczywiście może stanowić zagrożenie dla standardów demokratycznego państwa, powielając wątpliwości na etapie rozstrzygnięć indywidualnych. W konsekwencji taki plan to prosta droga do niekończących się sporów interpretacyjnych. I oczywiście nie chodzi tu o "zwykłe" wątpliwości interpretacyjne pojedynczych norm prawnych, poddające się wykładni, ale takie, które dotyczą kluczowych kwestii jak przeznaczenie terenu (vide: II OSK 1854/08).

Ad 2) W § 15 ust. 1 badanej uchwały ustalono dla terenu oznaczonego symbolem C2P możliwość tymczasowego zagospodarowania „zgodnie ze stanem istniejącym do czasu zagospodarowania terenu zgodnie z planem”, natomiast w § 15 ust. 3 ustalono dla terenów oznaczonych symbolami A2PR i A2P „możliwość”

magazynowania i przetwarzania odpadów wydobywczych i obojętnych oraz możliwość urządzania terenów sportowo-rekreacyjnych do czasu rozpoczęcia budowy budowli zgodnie z ustaleniami planu".

Ustalenie to nie spełnia zasad sporządzania planu miejscowego, nie realizuje bowiem wymogów art. 15 ust. 2 pkt 11 ustawy o planowaniu, w związku z § 4 pkt 10 rozporządzenia. We wskazanych przepisach ustawodawca nałożył bowiem na organ gminy wyraźny warunek określenia terminu w jakim tymczasowe użytkowanie może być realizowane i na jakich warunkach. Ustalenia dotyczące sposobów i terminów tymczasowego zagospodarowania, urządzenia i użytkowania terenów powinny zawierać nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów, w tym określenie terminu, do którego tymczasowe zagospodarowanie, urządzenie i użytkowanie terenu może być wykonywane. Dla wymienionego w uchwale tymczasowego zagospodarowania terenów nie ustalono tego terminu. Możliwość wykorzystywania terenów w sposób dotychczasowy do czasu zagospodarowania zgodnie z planem zagwarantowana jest w art. 35 ustawy o planowaniu. Zatem zapis § 15 ust. 1 ustalający tymczasowe zagospodarowanie „*zgodnie ze stanem istniejącym do czasu zagospodarowania terenu zgodnie z planem*” jest zbędny i stanowi niedopuszczalną modyfikację przepisu obowiązującego. Dodatkowo w przypadku ustaleń dla terenów oznaczonych symbolami A2PR i A2P, zawartych w §15 ust. 3 uchwały, zapis dotyczący tymczasowego zagospodarowania i użytkowania terenów przewiduje równocześnie dwa tymczasowe zagospodarowania: magazynowanie i przetwarzanie odpadów wydobywczych oraz tereny sportowo – rekreacyjne. A zatem nie jest wiadomo jakie przeznaczenie tymczasowe będą miały tereny oznaczone symbolami A2PR i A2P oraz w jakim czasie nastąpi zmiana przeznaczenia z tymczasowego na docelowe.

Zgodnie z orzecznictwem sądowo-administracyjnym na uchwałodawcę miejscowego nałożony został obowiązek określania terminu do jakiego teren może być zagospodarowany na cele inne niż przeznaczenie podstawowe. Ustalając sposób tymczasowego zagospodarowania i użytkowania terenu z uchwały powinno jasno wynikać do jakiego czasu teren może być użytkowany w sposób inny niż przewidują to ustalenia planu dla tego terenu i w jaki sposób może być zagospodarowany (vide: II OSK 2253/15, II SA/Wr 571/15, IV SA/Wa 1726/14).

Wątpliwości co do terminu, a zwłaszcza sposobu zagospodarowania terenu symbolem A2PR, pogłębia regulacja zawarta w §15 ust. 3 uchwały ustalająca dlatego terenu „*możliwość magazynowania i przetwarzania odpadów wydobywczych i obojętnych oraz możliwość urządzania terenów sportowo-rekreacyjnych do czasu rozpoczęcia budowy budowli zgodnie z ustaleniami planu*” podczas gdy regulacja zawarta w §19 ust. 1 pkt 2 lit. g stanowi, że na tych terenach przewiduje się „*urządzenia sportowo – rekreacyjne jako zagospodarowanie tymczasowe, oraz po zakończeniu budowy budowli*”. Przepisy te zawierają więc sprzeczne ze sobą ustalenia, budząc w konsekwencji zasadniczą wątpliwość które przeznaczenie jest tymczasowe, a które docelowe. Należy zwrócić uwagę, że przeznaczenie tymczasowe nie może zostać realizowane po przeznaczeniu docelowym. Przepisy ustawy o planowaniu nie przewidują takiej możliwości – nie wynika ona ani z powołanego powyżej art. 35 ustawy o planowaniu, ani żadnego innego przepisu ustawy.

Ad.3) W §19 ust. 2 pkt.4b tiret pierwsze badanej uchwały ustalono dla terenu oznaczonego symbolem A1PR - „*minimalna powierzchnia biologicznie czynna jako roślinność pokrywająca powierzchnie budowli zmiennej - zachowanie powierzchni istniejącej lub zwiększanie do 100%*”.

Art.15.ust.2 pkt. 6 ustawy o planowaniu stanowi, że w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu poprzez ustalenie, między innymi, wskaźnika minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej. Ustalenie §19 ust. 2 pkt 4b tiret pierwsze nie realizuje wymogów art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu oraz §4 pkt 6 rozporządzenia. Analizując zapisy §19 ust. 2 pkt 4b tiret pierwsze nie można uznać, że określenie „*zachowanie powierzchni istniejącej*” jest określeniem precyzyjnym spełniającym wymogi art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu. Nadto dopuszczenie wyboru pomiędzy dwoma „wartościami” (istniejącym i 100%) dotyczącymi powierzchni biologicznie czynnej jest błędne i niedopuszczalne. Ustawodawca jednoznacznie nakazuje określenie zasad kształtowania zabudowy poprzez użycie określonych wskaźników, zatem określenie „*zachowanie powierzchni istniejącej*” oraz wprowadzenie wyboru przez użycie słowa „*lub*” nie stanowi realizacji normy z cytowanego przepisu ustawy, w której należało określić minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej.

„Obowiązkiem rady jest takie określenie zasad zabudowy i zagospodarowania terenu, aby postanowienia uchwały dało się w sposób niebudzący wątpliwości zinterpretować. Aby cel taki osiągnąć lokalny prawodawca powinien używać wartości liczbowych i fachowego słownictwa, co stanowić będzie zobiektywizowaną metodę kształtowania ładu przestrzennego na danym terenie” (vide: II SA/Wr 277/13).

Ad. 4) W § 26 ust. 2 pkt 3c, § 26 ust. 2 pkt 3d, § 26 ust. 2 pkt 3e, § 26 ust. 2 pkt 3f, § 26 ust. 2 pkt 3h, badanej uchwały ustalono minimalną szerokość terenów komunikacji (dróg wewnętrznych) w liniach rozgraniczających dla części dróg oznaczonych symbolem KDW (C1KDW, C2KDW, C3KDW, C4KDW, D1KDW) poniżej 5 m. Także w § 27 ust. 2 pkt 2a minimalną szerokość terenów komunikacji pieszo-jezdnej w liniach rozgraniczających dla terenu oznaczonego symbolem C1KDX ustalono poniżej 5m. Dodatkowo w § 13 ust. 1 pkt 2 ustalono *„możliwość realizacji dojazdów nie wydzielonych na rysunku planu, pod warunkiem wydzielenia ich w liniach rozgraniczających o szerokości minimum 4,5 m”*.

Ustalenie to jest niezgodne z przepisami § 14 ust. 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, które stanowią, że „dopuszcza się zastosowanie dojeżdża i dojazdu do działek budowlanych w postaci ciągu pieszo-jezdnego, pod warunkiem że ma on szerokość nie mniejszą niż 5 m, umożliwiającą ruch pieszy oraz ruch i postój pojazdów”. Z analizy rozmieszczenia wskazanych dróg oznaczonych symbolem KDW wynika, że powyższe tereny komunikacyjne zlokalizowane są, w znacznej części, przy terenach zabudowy mieszkaniowej niewątpliwie zatem jest, że przepisy dotyczące warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie mają zastosowanie. Skoro zgodnie art. 93 ust.1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity Dz. U. z 2015r., poz. 1774 ze zm.) podziału nieruchomości można dokonać, jeżeli jest on zgodny z ustaleniami planu miejscowego – zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji wymagane art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu muszą być zgodne z innymi przepisami prawa mającymi zastosowanie w danej sprawie. Abstrahując od zaniżonego parametru minimalnej szerokości dojazdu niejasne pozostaje czy na podstawie § 13 ust. 1 pkt 2 badanej uchwały będzie możliwe poszerzenie terenów komunikacyjnych określonych jako drogi wewnętrzne. Uznanie legalności zapisów § 26 ust. 2 pkt 3c, § 26 ust. 2 pkt 3d, § 26 ust. 2 pkt 3e, § 26 ust. 2 pkt 3f, § 26 ust. 2 pkt 3h oraz § 27 ust. 2 pkt 2a oznaczałoby zgodę na działania niezgodne z obowiązującym prawem. Ponadto występuje brak spójności w określeniach stosowanych w ustaleniach planu: w § 5 pkt 12 symbol KDW oznacza tereny dróg wewnętrznych, a w § 5 pkt 10 symbol KDD oznacza tereny dróg publicznych klasy „dojazdowa”, natomiast § 26 ust. 1 pkt.1, w którym zastosowano symbole KDW i KDD, ustalono przeznaczenie „podstawowe – tereny komunikacji”, bez rozróżnienia dróg publicznych od wewnętrznych.

Akt prawa miejscowego jakim jest plan miejscowy powinien być sporządzany tak aby przyjęte na w nim normy prawne uzupełniały przepisy powszechnie obowiązujące kształtujące prawa i obowiązki obywateli. Akt taki zatem nie może wykraczać poza jakiekolwiek umocowania ustawowe lub czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych (vide: SA/Wr 176/15).

W myśl art. 85 i 86 ustawy o samorządzie gminnym wojewoda sprawuje nadzór nad działalnością gminną na podstawie kryterium zgodności z prawem. Na podstawie art. 91 wskazanej ustawy uchwała gminy, która jest sprzeczna z prawem jest nieważna.

W omawianej sprawie, wskazane naruszenia zasad sporządzania planu, dawało organowi nadzoru podstawy do stwierdzenia nieważności w całości uchwały Nr XIX/228/16 Rady Miejskiej w Czerwionce - Leszczynach z dnia 18 marca 2016 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części terenu górniczego „Dębieńsko 1”.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga 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

Otrzymuje:

1. Rada Miejska w Czerwionce - Leszczynach,
2. A/a.