



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 4 grudnia 2015 r.

Poz. 6271

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR IFIII.4131.1.87.2015 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 27 listopada 2015 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o *samorządzie gminnym* (t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 1515), 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 r., poz. 199, ze zm.),

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XII/142/2015 Rady Gminy Zbrosławice z dnia 28 października 2015 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania gminy Zbrosławice dla obszaru północno – zachodniego sołectwa Szalsza, w **części określonej w :**

- § 8 pkt 14 w zakresie słów: „*Odległości te mogą być zmniejszone w uzgodnieniu z administratorem cieku*”;
- § 10 pkt 4;
- § 12 pkt 3;
- § 12 pkt 7 w zakresie słów: „*obsługę terenów przyległych do dróg klasy „główna” i wyżej należy realizować poprzez układ dróg wewnętrznych*”;
- § 16 ust. 4 pkt 2 w zakresie słów: „*Dla pozostałych terenów, dla których nie określono linii zabudowy przyjęto zasadę kontynuacji istniejącej linii zabudowy sąsiednich budynków, jednakże nie bliżej niż 6 m od krawędzi jezdni dróg wewnętrznych*.”.

Uzasadnienie

W dniu 28 października 2015 r. Rada Gminy Zbrosławice podjęła uchwałę w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania gminy Zbrosławice dla obszaru północno – zachodniego sołectwa Szalsza.

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.), dnia 29 października 2015 r. Wojewoda Śląski otrzymał uchwałę Nr XII/142/2015 wraz z dokumentacją prac planistycznych odzwierciedlającą przebieg postępowania w sprawie uchwalenia miejscowego planu.

W dniu 17 listopada 2015 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze oraz poinformował Gminę o możliwości złożenia wyjaśnień.

Dnia 25 listopada br., pismem znak: RG.0008.8.2015, Wójt Gminy Zbrosławice przedłożył organowi nadzoru wyjaśnienia w przedmiotowej sprawie.

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 § 8 pkt 14 uchwały Rada Gminy ustaliła w zakresie zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego *„zakaz lokalizacji obiektów kubaturowych w odległości mniejszej niż 3,0 m od krawędzi rowów. Odległości te mogą być zmienione w uzgodnieniu z administratorem cieku.”* Kompetencje do tego typu ustaleń gmina wywodzi w piśmie znak: RG.0008.8.2015 z art. 15 ust. 2 pkt 3 u.p.z.p., w myśl którego w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu.

W ocenie tutejszego organu, na mocy wskazanego przepisu rada gminy posiada uprawnienia do redagowania ustaleń planu, których celem jest zapewnienie właściwej ochrony elementów przyrodniczych oraz krajobrazowych. Ponadto ustawodawca przypisał gminie kompetencje, wynikające z art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p., uprawniające ją do określenia szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym do wprowadzenia zakazu zabudowy.

Dlatego też za zgodny z zasadami sporządzania planu miejscowego należy uznać zapis zakazujący lokalizacji obiektów kubaturowych w odległości mniejszej niż 3,0 m od krawędzi rowów. Niedopuszczalnym jest natomiast wprowadzanie odstępstwa od tego typu zakazu uzależnionego od decyzji administratora cieku.

Plan miejscowy stanowi akt prawa miejscowego, będący źródłem prawa i jego zapisy nie mogą być uzależniane od aktów administracyjnych, którymi są decyzje innych organów. Niedopuszczalnym jest zatem dopuszczanie odstępstw od ustaleń uchwały w sprawie planu miejscowego, uzależnionych od decyzji innych organów administracyjnych.

To etap sporządzania planu miejscowego jest momentem na podejmowanie rozstrzygnięć co do możliwości zagospodarowania poszczególnych terenów, z uwzględnieniem konieczności ochrony środowiska, a także do określenia ograniczeń w zabudowie terenów, przy jednoczesnym wskazaniu, kiedy te ograniczenia obowiązują.

Tym samym gmina mogła zakazać lokalizacji obiektów kubaturowych w strefie 3,0 m od krawędzi rowów, nie mogła natomiast uregulować odstępstwa od tego zakazu w zakresie w jakim będzie to uzależnione od decyzji innego podmiotu. Powyższe nie wypełnia bowiem wymogu art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p. nakazującego gminie w takiej sytuacji określenia szczególnych warunków zagospodarowania terenów, wynikających z konieczności ochrony wartości środowiskowych, przyrodniczych czy też krajobrazowych. Narusza także zasadę wyrażoną w art. 3 ust. 1 u.p.z.p., w myśl której, to do zadań gminy należy kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, rozumiane jako decydowanie o zagospodarowaniu terenów.

2. W § 10 uchwały określone zostały szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości poprzez określenie parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, w tym minimalnych szerokości frontów działek, ich powierzchni oraz określenie kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego, co wypełnia wymogi art. 15 ust. 2 pkt 8 w zw. z § 4 pkt 8 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 w sprawie mpzp). Dodatkowo w § 10 pkt 4 uchwały prawodawca miejscowy dopuścił *„możliwość wydzielania działek o parametrach innych wyłącznie dla poprawy zagospodarowania działek sąsiednich”*. Procedura scalania i podziału została szczegółowo uregulowana przepisami Rozdziału 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 1774) i ma na celu przekształcenie niekorzystnie ukształtowanych nieruchomości, w celu umożliwienia ich wykorzystania i zainwestowania zgodnie ze wskazaniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Sytuacja, o której mowa w § 10 pkt 4 uchwały nie dotyczy procedury scalania i podziału. W takiej bowiem sytuacji mają zastosowanie przepisy art. 98b ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, stosownie do których właściciele albo użytkownicy wieczysti nieruchomości ukształtowanych w sposób uniemożliwiający ich racjonalne zagospodarowanie mogą złożyć zgodny wniosek o ich połączenie i ponowny podział na działki gruntu, jeżeli przysługują im jednorodne prawa do tych nieruchomości. Wskazany przepis odnosi się zatem jednoznacznie do procedury podziału nieruchomości regulowanej w Rozdziale I cyt. ustawy, który w art. 96 ust. 1 zastrzega decyzję w sprawie podziału nieruchomości dla wójta, burmistrza albo prezydenta miasta. Zatem to nie rada gminy, ale wójt, burmistrz lub prezydent miasta jest organem właściwym do podziału nieruchomości. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego (II OSK 2235/10) *„Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie jest aktem przeznaczonym do dokonywania takich rozstrzygnięć o charakterze indywidualnym. Podział kompetencji między radę gminy i wójta gminy oznacza w szczególności, że rada nie jest uprawniona do udzielania w swych uchwałach wytycznych wiążących wójta przy wykonywaniu jego ustawowych kompetencji...”*. Tym samym tutejszy organ był zobowiązany do stwierdzenia nieważności § 10 pkt 4 uchwały.

3. Stosownie do art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Przepisem § 4 pkt 9 rozporządzenia w sprawie mpzp doprecyzowano, iż ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji powinny zawierać: określenie układu komunikacyjnego oraz klasyfikację ulic i innych szlaków komunikacyjnych, a także określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego z układem zewnętrznym. W § 12 uchwały Rada Gminy Zbrosławice ustaliła zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji.

W ustępie 1 wskazanego przepisu planu, gmina dopuściła możliwość wydzielania i realizowania dróg wewnętrznych, zastrzegając przy tym, że wydzielona droga wewnętrzna musi zapewniać możliwość dojazdu straży pożarnej, pogotowia, pojazdów gospodarki komunalnej i pogotowia technicznego, oraz że nie może być węższa niż 10 m. W ustępie 3 rada gminy ustaliła natomiast, że „*dla prawidłowej obsługi komunikacyjnej terenów ustala się **obowiązek przeprowadzenia przez właścicieli gruntów pasów dla terenów dróg wewnętrznych***”, jednocześnie ustalając w lit. a „*zakaz na tym terenie budowy jakichkolwiek obiektów kubaturowych innych niż wymaganych przez **administrатора drogi** i zgodnych z przepisami dotyczącymi dróg.*”

Na wstępie wskazać należy, że przepisy § 12 pkt 3 uchwały, czytane w kontekście § 12 pkt 7 planu, w którym dopuszczono możliwość obsługi komunikacyjnej terenów objętych planem z drogi „głównej” są wewnętrznie sprzeczne. Z jednej bowiem strony prawodawca miejscowy dopuszcza możliwość obsługi komunikacyjnej z istniejącej drogi głównej graniczącej z obszarem planu, z drugiej natomiast narzuca właścicielom nieruchomości obowiązek wyznaczania dróg wewnętrznych do prawidłowej obsługi komunikacyjnej, bez wyłączenia tego nakazu, w sytuacji gdy obsługa z drogi wewnętrznej nie będzie konieczna.

Ponadto Rada Gminy Zbrosławice narzuciła właścicielom nieruchomości obowiązek wyznaczenia pasów gruntów pod drogi wewnętrzne, w których to pasach następnie ustaliła zakaz zabudowy obiektów kubaturowych innych niż wymagane przez administratora drogi. Jeżeli zatem to właściciel nieruchomości został zobligowany do wyznaczenia na swojej działce drogi wewnętrznej, kto ma zatem, w myśl wprowadzonych planem przepisów, stać się administratorem tejże drogi należącej do właściciela nieruchomości, uprawnionym dodatkowo do stanowienia w jej granicach zakazów odnośnie możliwości lokalizacji zabudowy. Ponadto w miejscu tym prawodawca miejscowy wskazał na obowiązujące w tym zakresie przepisy dotyczące dróg, bez wyszczególnienia, jakie przepisy ma na myśli. Obowiązujące bowiem w polskim systemie prawnym przepisy o drogach odnoszą się do dróg publicznych do których, w myśl art. 8 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 460), dróg wewnętrznych nie zalicza się.

Powyższe stoi zatem w sprzeczności z przepisami art.15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w zw. z § 4 pkt 9 rozporządzenia w sprawie mpzp, w których to regulacjach prawnych wyraźnie określono co należy do kompetencji rady gminy przy stanowieniu w ramach aktu prawa miejscowego jakim jest plan miejscowy, zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji. Nakładanie na właścicieli nieruchomości obowiązków w zakresie realizacji dróg wewnętrznych wykracza poza kompetencje rady gminy. Jeżeli gmina zauważała konieczność wyposażenia terenów objętych planem w infrastrukturę drogową, winna była ustalić przebiegi dróg poprzez ich ustalenie w liniach rozgraniczających. Jeżeli jednak pozostawiła decyzyjność w zakresie obsługi komunikacyjnej właścicielom nieruchomości, nie mogła ich zobligować do konieczności wyznaczenia dróg wewnętrznych. Niedopuszczalnym pozostaje także wprowadzenie zakazu zabudowy w pasach wydzielonych pod drogi wewnętrzne, które to tereny nie zostały wyznaczone w planie. Z powołanego bowiem przepisu § 12 pkt 3 lit. a uchwały, nie wynika, gdzie i w jakim zakresie ten zakaz obowiązuje, tym bardziej, że został uzależniony od decyzji administratora drogi.

Tak formułowane przepisy planu miejscowego, czynią go nieczytelnym i niemożliwym do interpretacji, co narusza także przepis § 25 ust. 1, w związku z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002 r., Nr 100, poz. 908). Stosownie do wskazanej normy prawnej przepis prawa materialnego powinien bowiem możliwie bezpośrednio i wyraźnie wskazywać kto, w jakich okolicznościach i jak się powinien zachować.

4. Jak już wskazano wyżej, stosownie do art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 9 rozporządzenia w sprawie mpzp w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej zawierające: określenie układu komunikacyjnego wraz z klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych, a także **określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego z układem zewnętrznym**. W § 12 pkt 7 uchwały, Rada Gminy Zbrosławice ustaliła, że „*obsługę terenów przyległych do dróg klasy „główna” i wyżej należy realizować przez układ dróg wewnętrznych; w przypadku braku możliwości obsługi tych terenów z układu lokalnego dopuszcza się ich bezpośrednio obsługę komunikacyjną z drogi klasy „główna” i wyżej.*” Z powyższego wynika zatem, że tereny leżące przy drodze głównej znajdującej się poza obszarem planu (ul. Ziemiećicka), winny być obsługiwane przez drogi wewnętrzne. A wyłącznie w przypadku braku możliwości obsługi tych terenów z układu lokalnego (przy czym w piśmie znak: RG. 0008.8.2015, Wójt Gminy Zbrosławice doprecyzował, że poprzez układ lokalny należy rozumieć układ dróg wewnętrznych, które nie zostały wyznaczone na rysunku planu) tereny te mogą być obsługiwane z drogi głównej lub wyższej.

Po analizie rysunku planu, stanowiącego załącznik graficzny do uchwały Nr XII/142/2015, a także dostępnych zdjęć satelitarnych terenu objętego przedmiotowym planem, tutejszy organ stwierdził, że na dzień uchwalania planu jedyną drogą publiczną sąsiadującą z terenem objętym opracowaniem była ulica Ziemiećicka - droga klasy głównej, a teren nie był wyposażony w żadną infrastrukturę drogową. Tym samym na terenie w granicach opracowania brak jest lokalnego układu drogowego. Układ taki winien się zatem wygenerować w miarę postępującego zainwestowania terenu, a składać się będą na niego drogi wewnętrzne dopuszczone postanowieniami § 12 pkt 1 uchwały.

W miejscu tym należy wskazać, że stosownie do przepisów § 9 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia 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. Nr 43, poz. 430), w celu zapewnienia wymaganego poziomu bezpieczeństwa ruchu drogowego droga klasy G powinna mieć powiązania z drogami nie niższej klasy niż L (wyjątkowo klasy D), a odstęp między skrzyżowaniami poza terenem zabudowy nie powinny być mniejsze niż 800 m oraz na terenie zabudowy nie mniejsze niż 500 m; dopuszcza się wyjątkowo odstęp między skrzyżowaniami poza terenem zabudowy nie mniejsze niż 600 m, a na terenie zabudowy – nie mniejsze niż 400 m, przy czym na drodze klasy G należy ograniczyć liczbę i częstość zjazdów przez zapewnienie dojazdu z innych dróg niższych klas, szczególnie do terenów przeznaczonych pod nową zabudowę.

Mając na uwadze powyższe, w świetle przepisów art. 15 ust. 2 pkt 10 oraz § 4 pkt 9 rozporządzenia w sprawie mpzp, rada gminy powinna wyraźnie wskazać na jakiej zasadzie powinno nastąpić powiązanie terenów objętych planem z zewnętrznym układem drogowym. Tak ogólnie formułowane regulacje, przyjęte w § 12 pkt 7 uchwały, prowadzą do wniosku, że obsługa terenów objętych planem ma nastąpić poprzez drogi wewnętrzne, włączające się w drogę klasy głównej znajdującej się poza planem, a jedynie w przypadku braku możliwości ich obsługi przez układ lokalny istnieje możliwość bezpośredniej obsługi terenów z drogi głównej. Takie zapisy planu są niedopuszczalne w świetle cytowanych przepisów *rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie*, zgodnie z którymi droga główna powinna mieć powiązania z drogami klasy lokalnej, wyjątkowo klasy dojazdowej, a zjazdy z terenów przeznaczonych pod zabudowę powinny być ograniczone. Nie ma więc możliwości włączenia drogi wewnętrznej do drogi klasy głównej.

Wobec powyższego, w ocenie organu nadzoru koniecznym było stwierdzenie nieważności zapisów § 12 pkt 7 uchwały Nr XII/142/2015 w części określonej w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia.

5. Stosownie do przepisów art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p., w zw. z § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie mpzp, w planie miejscowym określa się obowiązkowo m.in. linię zabudowy. W § 16 ust. 4 pkt 2 uchwały, w ustaleniach szczegółowych dla terenu oznaczonego symbolem 1UP, przeznaczonego na cele zabudowy usługowej, obiektów obsługi transportu samochodowego oraz obiektów produkcji składów i magazynów, ustalono, że nieprzekraczalne linie zabudowy dla nowo realizowanej zabudowy wynoszą 20 m od krawędzi jezdni - ulicy Ziemiećickiej, zgodnie z oznaczeniem na rysunku planu. Jednocześnie „*Dla pozostałych terenów, dla których nie określono linii zabudowy przyjęto zasadę kontynuacji istniejącej linii zabudowy sąsiednich budynków, jednakże nie bliżej niż 6 m od krawędzi jezdni dróg wewnętrznych.*”

Tak sformułowane zapisy uchwały nie dają odpowiedzi na pytanie, jak powinna być sytuowana zabudowa na terenie oznaczonym symbolem 1UP. Na wstępie wskazać bowiem należy, że uchwalodawca nie sprecyzował jakie „pozostałe tereny” miał na myśli, bowiem w granicach planu występuje tylko jeden teren przeznaczony pod zabudowę, oznaczony symbolem 1UP, w ramach którego nie występują żadne inne wyodrębnione tereny. Ponadto przyjęta w planie zasada kontynuacji zabudowy w oparciu o zabudowę istniejącą nie precyzuje, czy ma być to kontynuacja linii zabudowy obowiązującej czy nieprzekraczalnej, a także czy odnosi się tylko do zabudowy istniejącej w dniu uchwaleniu planu, czy także powstającej w oparciu o postanowienia planu. Niedopuszczalnym jest także odnoszenie linii zabudowy, do dróg wewnętrznych, które w planie nie zostały wyznaczone. Nie wiadomo bowiem jaki będzie ich przebieg, a tym samym jak należy lokalizować nową zabudowę.

Ponadto ustawodawca wyraźnie wskazał, iż linia zabudowy ma być wyznaczona graficznie na rysunku planu, a rysunek ten stanowi nieodłączną część aktu prawnego stanowiącego przepis gminny.

Zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem sądowo administracyjnym (patrz przykładowo wyrok WSA w Gliwicach – sygn. akt. II SA/GI 1527/12 z dnia 26 czerwca 2013 r.) brak oznaczenia na rysunku planu linii zabudowy lub nieprawidłowe ustalenie przebiegu tej linii narusza zasady sporządzania planu miejscowego, co stosownie do art. 28 ust. 1 u.p.z.p. pociągać musi za sobą nieważność uchwały rady gminy.

Tym samym ustalając linię zabudowy gmina miała obowiązek jej wyznaczenia na rysunku planu. Powyższe gmina uczyniła jedynie dla nieprzekraczalnej linii zabudowy wyznaczonej od ulicy Ziemięcickiej i oznaczonej na rysunku planu, co powoduje, że tylko w tym zakresie przepisy § 16 ust. 4 pkt 2 uchwały mogą pozostać w obrocie prawnym.

W zakresie pozostałych zarzutów stawianych w toku postępowania nadzorczego, organ nadzoru przychylił się do wyjaśnień złożonych przez gminę pismem znak: RG.0008.8.2015

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 stanowią, że istotne 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.

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 naruszenia zasad sporządzania planu, dawały organowi nadzoru podstawę do stwierdzenia jedynie częściowej nieważności zapisów nieważności uchwały Nr XII/142/2015 Rady Gminy Zbrosławice z dnia 28 października 2015 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania gminy Zbrosławice dla obszaru północno – zachodniego sołectwa Szałsza, w zakresie wskazanym w sentencji rozstrzygnięcia.

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
Z-ca Dyrektora Wydziału Infrastruktury

Aleksandra Makarucha

Otrzymuje:

1. Rada Gminy Zbrosławice
- za zwrotnym potwierdzeniem odbioru
2. A/a.