



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 7 stycznia 2016 r.

Poz. 78

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR IFIII.4131.1.95.2015 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 30 grudnia 2015 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2015 r., poz. 1515) 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 Rady Gminy Pawłowice nr XIII/111/2015 z dnia 24 listopada 2015 r. w sprawie *miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla sołectwa Pielgrzymowice w gminie Pawłowice*.

UZASADNIENIE:

Rada Gminy Pawłowice w dniu 24 listopada 2015 r. podjęła uchwałę nr XIII/111/2015 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla sołectwa Pielgrzymowice w gminie Pawłowice. W dniu 3 grudnia 2015 r., stosownie do przepisu art. 20 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (zwanej dalej: ustawą o planowaniu), Wójt Gminy Pawłowice przekazał organowi nadzoru wymienioną na wstępie uchwałę wraz z załącznikami w celu zbadania jej zgodności z przepisami prawnymi.

Pismem z dnia 10 grudnia 2015 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze oraz poinformował gminę o możliwości złożenia wyjaśnień.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem art. 17 pkt 14 oraz art. 15 ust. 2 i 3 ustawy o planowaniu, § 4 pkt 6 oraz § 8 ust. 1 oraz ust. 2 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), a także przepisów z §22 oraz §25 załącznika do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" ((Dz.U. Nr 100, poz. 908 zwanego dalej technikami prawodawczymi).

Zgodnie z art. 17 pkt 14 ustawy o planowaniu uwagi wniesione w procedurze uchwalania planu, nieuwzględnione przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta, przedstawia się radzie gminy wraz z projektem planu miejscowego. Rada gminy uchwalając plan miejscowy rozstrzyga jednocześnie o sposobie rozpatrzenia wyżej wymienionych uwag (art. 20 ustawy o planowaniu). Rozstrzygnięcie to stanowi załącznik do uchwały. Uchwała nr XIII/111/2015 Rady Gminy Pawłowice zawiera stosowne załączniki, w tym rozstrzygnięcie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu. Rozstrzygnięcie to obejmuje jednak nieuwzględnione przez wójta uwagi z drugiego wyłożenia. Rada Gminy w ogóle nie procedowała nad uwagami rozpatrzonymi i nieuwzględnionymi przez Wójta Gminy Pawłowice - zgodnie z zarządzeniem nr OI.0050.0030.2015 z 3 kwietnia 2015 r. - złożonymi w pierwszym wyłożeniu, które odbyło się w dniach od 29 stycznia 2015 r. do 27 lutego 2015 r. Powyższe uchybienie należy traktować jako istotne naruszenie trybu sporządzania planu.

Ponadto, zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu projekt planu miejscowego zawiera część tekstową i graficzną. Część graficzną stanowiącą załącznik do uchwały, w myśl § 8 ust. 1 oraz ust. 2 rozporządzenia, sporządza się w czytelnej technice graficznej stosując nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Tymczasem, linie rozgraniczające teren na załączniku graficznym przedmiotowego planu, zostały naniesione taką samą grubością linii jak elementy podkładu mapowego między innymi poziomice. Tak opracowany rysunek planu jest nieczytelny, co uniemożliwia prawidłowe odczytanie jego treści i powiązanie z częścią tekstową planu. Na rysunku planu niejednoznaczne są - oprócz przebiegu linii rozgraniczających tereny - wprowadzone w planie poszczególne granice terenów podlegających ochronie, między innymi strefa „A” pełnej ochrony konserwatorskiej, czy też granice terenów położonych w odległości 150m od cmentarza. Tak sporządzony plan nie spełnia wymogów ustawy o planowaniu oraz cytowanego wyżej rozporządzenia, nie jest bowiem możliwe jednoznaczne odczytanie jego ustaleń. Powyższe przesądza o zasadności stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

Dodatkowo w § 10 ust. 2 na terenach udokumentowanych złóż węgla kamiennego, których granice pokazano na rysunku planu ustalono, że skutki eksploatacji nie mogą, między innymi „*ogranaczać możliwości rozwoju zabudowy na terenach przeznaczonych do zabudowy*”, czy „*indukować ruchów masowych ziemi*”.

W ocenie tutejszego organu tak przyjęte postanowienia planu wykraczają poza kompetencje rady gminy do stanowienia planów miejscowych wynikające z art. 15 ustawy o planowaniu. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy o planowaniu, w planie miejscowym określa się obowiązkowo granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie przepisów odrębnych, nie natomiast ustalenia dotyczące wpływu eksploatacji na powierzchnię terenu, tym bardziej, że cytowane postanowienia, w szczególności zakaz indukowania ruchów masowych ziemi, mogą przesądzić o braku możliwości jakiegokolwiek wydobycia na wskazanym obszarze.

W obszarze objętym opracowaniem na dzień uchwalenia planu nie znajdowały się żadne tereny ani obszary górnicze, nie udzielono bowiem koncesji na wydobywanie kopalin, a to właśnie koncesja określa granice terenów i obszarów górniczych. Ograniczenia eksploatacji przewidziane planem odnoszą się więc do nowej eksploatacji, prowadzonej w oparciu o przyszłe koncesje i wyznaczone przez nie tereny górnicze. Tego rodzaju materia nie podlega jednak regulacji w drodze aktu prawa miejscowego. Jak zostało to wyżej wskazane, w tym wypadku nie chodzi o teren górniczy, nie ma więc tutaj zastosowania przepis art. 104 Prawa geologicznego i górniczego (tekst jednolity Dz. U. z 2015 r. poz. 196 ze zm.), przewidujący dodatkowe wymogi dla takich terenów, które można wprowadzić w planie miejscowym. Istotne jest też, że zgodnie z art. 17 pkt 6 lit b tiret szóste ustawy o planowaniu plan, w zakresie zagospodarowania terenów górniczych, podlega uzgodnieniu z właściwym organem nadzoru górniczego. Taki wymóg nie dotyczył jednak powyższej uchwały, nie została bowiem wydana koncesja na wydobycie kopalin ze złóż objętych przedmiotowym planem, ustanawiająca teren górniczy. Wprowadzenie ustaleń, których wynikiem może być wprowadzenie ograniczeń dla w przyszłej eksploatacji górniczej, bez uzgodnienia z takim organem, w istocie zmierza do obejścia cytowanego przepisu ustawy o planowaniu.

Kwestionowane ustalenia stoją również w sprzeczności z przepisami ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (tekst jednolity Dz. U. z 2013 r. poz. 1232 ze zm.), a w szczególności z art. 125 nakazującym ochronę złóż kopalin polegającą między innymi na racjonalnym gospodarowaniu ich zasobami oraz kompleksowym ich wykorzystaniu. Przepis art. 72 ust. 1 pkt 2 tej ustawy, nakazuje natomiast uwzględnienie w planie obszarów występowania złóż kopalin oraz obecnych i przyszłych potrzeb eksploatacji tych złóż. Warunki i zasady prowadzenia eksploatacji określa projekt zagospodarowania złoża stanowiący załącznik wniosku o udzielenie koncesji.

Uprawnienie do decydowania o tym, czy złożo może być eksploatowane, czy też nie zostało nadane, na mocy art. 22 ustawy prawo geologiczne i górnicze, organowi koncesyjnemu. To w koncesji określa się rodzaj i sposób wykonywania działalności z uwzględnieniem bezpieczeństwa powszechnego i ochrony środowiska. Udział gminy w zakresie wydawania takiej koncesji ogranicza się do wydania uzgodnienia w oparciu o art. 23 ust. 2 pkt 2 ustawy prawo geologiczne i górnicze. Kryterium uzgodnienia wydobywania kopalin ustala natomiast art. 7 ust. 1 tej ustawy brzmiący: „*Podejmowanie i wykonywanie działalności określonej ustawą jest dozwolone tylko wówczas, jeżeli nie naruszy ona przeznaczenia nieruchomości określonego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz w odrębnych przepisach*”. Rada gminy nie ma zatem uprawnień

by wprowadzać w planie miejscowym regulacje zarezerwowane dla koncesji, a przewidując jej udzielenie w przyszłości oraz uwzględniając skutki prowadzonej w przeszłości eksploatacji górniczej, może jedynie wprowadzić szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu. Plan miejscowy winien zatem wyraźnie wskazać obszary i obiekty do objęcia ochroną poprzez ustanowienia filara ochronnego, a na terenach gdzie jest obecnie prowadzona eksploatacja ustalić szczególne warunki zagospodarowania, w tym ograniczenia w zabudowie

Ponadto, dla wyznaczonych w § 16 przedmiotowej uchwały terenów przeznaczonych pod lasy i zadrzewienia oznaczonych symbolem ZL określono przeznaczenie dopuszczalne między innymi jako dojazdy do nieruchomości, ustalono również możliwość modernizacji i rozbudowy istniejącej zabudowy o 100% dotychczasowej kubatury. Dopuszczenie dojazdów wprowadzone zostało również w § 15 ust. 2 lit. „a” kwestionowanego planu dla terenów oznaczonych symbolami R – rolniczych, przeznaczonych pod pola uprawne. Należy wskazać, że zgodnie z art. 7 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych (tekst jednolity Dz.U. z 2015 r. poz. 909 ze zmianami), zmiany przeznaczenia leśnych na cele nierolnicze i nieleśne dokonuje się w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, po uzyskaniu wymaganej zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne. Taka sama procedura dotyczy gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I-III za wyjątkiem tych, które spełniają warunki wymienione w art. 7 ust. 2a ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Wystąpienie o zgodę na zmianę przeznaczenia dokonuje się w myśl art. 17 ust. 6 lit. c ustawy o planowaniu, po podjęciu przez radę uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego. Powyższe przepisy wyraźnie wskazują na obowiązek jednoznacznego wyodrębnienia terenów leśnych oraz rolnych objętych w myśl ustawy ochroną od terenów budowlanych, bowiem każda zmiana przeznaczenia tych gruntów na cele nieleśne i nierolne winna być poprzedzona uzyskaniem stosownej zgody przed podjęciem uchwały końcowej, a stosownie do art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu tereny o różnym przeznaczeniu bądź zagospodarowaniu wyodrębnia się liniami rozgraniczającymi. W przedmiotowej uchwale nie dopełniono powyższego łącząc ze sobą tereny chronione przed zabudową z terenami przeznaczonymi pod zabudowę naruszając tym samym cytowany wyżej przepis art. 15 ust 2 pkt 1 ustawy o planowaniu.

Ponadto, w § 12 pkt 3 lit h uchwały dopuszczono bilansowanie wskaźników terenów przeznaczonych do zabudowy MN wraz z powierzchnią terenów sąsiednich ZŁ i R w ramach jednej działki budowlanej. Zgodnie z art. 15 ust 2 pkt 6 ustawy o planowaniu oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia, w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, między innymi maksymalną i minimalną intensywność zabudowy oraz minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, wielkość powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu. W uchwalonym planie wymienione wyżej parametry określono dla poszczególnych zbiorów terenów. Bilansowanie wskaźników w ramach kilku terenów o różnym sposobie zagospodarowania i różnych zasadach kształtowania zabudowy, jest niedopuszczalne. Określony wskaźnik przestaje bowiem spełniać swoją funkcję, i teren przeznaczony dla którego go określono, może docelowo zostać zabudowany w całości.

W § 12 pkt 1 kwestionowanego planu dla terenów o symbolach MN ustalono „*przeznaczenie podstawowe – zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna oraz na terenach B85MN i B86MN zabudowa usługowa*”. Tak określone przeznaczenie budzi wątpliwości. Nie jest bowiem wiadome czy tereny B85MN i B86MN są przeznaczone jednocześnie pod zabudowę mieszkaniową i usługową, czy też tylko pod zabudowę usługową. Brak jednoznacznego ustalenia przeznaczenia terenu stanowi naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu.

Niejednoznaczne jest również ustalenie w strefie „A” – pełnej ochrony konserwatorskiej, zakazu wprowadzania nowych dominant (§ 5 ust. 10 pkt 2 przedmiotowego planu), przy jednoczesnym braku definicji pojęcia „dominanta”. Tak sformułowany zakaz może budzić wątpliwości na etapie wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę, a w efekcie skutkować uznaniowością – zależnie od interpretacji danego organu. Każdy przepis który ogranicza konstytucyjne wolności i prawa, a plan miejscowy jest takim aktem, winien być sformułowany w taki sposób, by można było jednoznacznie ustalić kto i w jakiej sytuacji podlega ograniczeniom, a także na tyle precyzyjny, by zapewniona była jego jednolita wykładnia i stosowanie. Użycie pojęć niejasnych w akcie prawa miejscowego stoi w sprzeczności z § 25, w związku z § 143 technik prawodawczych.

Ponadto w § 9 ust. 4 pkt 1 lit. b przedmiotowego planu, w zakresie odprowadzenia wód opadowych i roztopowych ustalono, że *wody z zanieczyszczonej powierzchni szczelnej terenów składowych, baz transportowych, a także parkingów o powierzchni powyżej 0,1ha oraz terenów magazynowania i dystrybucji paliw, w ilościach jakie podają przepisy odrębne, wprowadzanie do wód lub ziemi nie powinny zawierać substancji zanieczyszczonych przekraczających 100mg/l zawiesin ogólnych oraz 15mg/l węglowodorów ropopochodnych natomiast wody z powierzchni innych niż wymienione w pkt 1 lit. b mogą być wprowadzane do wód lub ziemi bez oczyszczania.*

Należy zauważyć, że cytowany wyżej przepis stanowi inkorporację § 21 ust. 1 Rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 18 listopada 2014 r. w sprawie warunków, jakie należy spełnić przy wprowadzaniu ścieków do wód lub do ziemi, oraz w sprawie substancji szczególnie szkodliwych dla środowiska wodnego (Dz. U. z 2014 poz. 1800). Tego typu inkorporowanie przepisów ustawowych do aktów prawa miejscowego uznać należy z punktu widzenia techniki prawodawczej za bezwzględnie niedopuszczalne. Stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego akty prawa miejscowego winny regulować kwestie wynikające z delegacji ustawowej w taki sposób, by przyjęte w oparciu o nią normy uzupełniały przepisy powszechnie obowiązujące. Ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nie objętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym, w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt jest skierowany. Przeto też z istoty aktu prawa miejscowego wynika niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących go norm o charakterze powszechnie obowiązującym.

Dodatkowo należy również wskazać, że w ustaleniach § 10 ust. 8 kwestionowanej uchwały, dotyczących ograniczeń w zagospodarowaniu i użytkowaniu terenów wynikających z lokalizacji cmentarza, błędnie odwołano się do terenów wymienionych w ust. 1, który to stanowi o występowaniu udokumentowanych złóż.

Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w sprawie studium lub planu miejscowego w całości, bądź w części, stanowi naruszenie zasad ich sporządzania, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

Biorąc powyższe pod uwagę należy uznać, że uchwała Rady Gminy Pawłowice nr XIII/111/2015 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla sołectwa Pielgrzymowice w gminie Pawłowice narusza wymienione w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym przepisy, a stwierdzenie jej nieważności w całości stało się konieczne i uzasadnione.

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