



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 29 września 2015 r.

Poz. 4852

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IFIIL.4131.1.64.2015 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/86/15 Rady Gminy Pilchowice z dnia 20 sierpnia 2015 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Pilchowice, obejmującego część terenów sołectw: Żernica, Nieborowice, Kuźnia Nieborowska i Wilcza, zatwierdzonego uchwałą Nr VII/51/07 Rady Gminy Pilchowice z dnia 31 maja 2007 roku (Dz. U. Woj. Śl. Nr 131, poz. 2588 z dnia 9 sierpnia 2007 r.), w całości.

Uzasadnienie

W dniu 20 sierpnia 2015 r. Rada Gminy Pilchowice podjęła uchwałę Nr XII/86/15 w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Pilchowice, obejmującego część terenów sołectw: Żernica, Nieborowice, Kuźnia Nieborowska i Wilcza, zatwierdzonego uchwałą Nr VII/51/07 Rady Gminy Pilchowice z dnia 31 maja 2007 roku (Dz. U. Woj. Śl. Nr 131, poz. 2588 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/86/15 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/86/15 dokonała zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Pilchowice, obejmującego część terenów sołectw: Żernica, Nieborowice, Kuźnia Nieborowska i Wilcza, przyjętego uchwałą Nr VII/51/07 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. Badając zgodność z prawem przedmiotowej uchwały organ nadzoru dopatrywał się naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego w zakresie §1 pkt11 lit. i kwestionowanej uchwały. Przepisem tym wprowadzono zmianę przepisu § 16 pkt 7 uchwały zmienianej, dotyczącego terenów z podstawowym przeznaczeniem dla zabudowy mieszkaniowo-usługowej, nadając mu brzmienie: „*zachowanie istniejącej enklawy leśnej na terenie oznaczonym symbolem B13MNU (usytuowanej w jego wschodniej części, na działce nr 417/9.)*”. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy podstawowym zadaniem planu jest wyznaczenie liniami rozgraniczającymi terenów o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Nie można mówić o zachowaniu powyższego wymogu w obliczu zawarcia w granicach jednego terenu obszaru przeznaczonego pod zabudowę i równocześnie obszaru chronionego przed zabudową – enklawy leśnej. Wadliwością takiego przepisu jest chociażby brak możliwości jednoznacznego wskazania takiego obszaru. W kwestionowanym ustaleniu podejmując taką próbę, błędnie odwołano się do działki ewidencyjnej.

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 skutkują nadaniem nowych numerów działek.

W przypadku tak skonstruowanego przepisu §1 pkt11 lit. i, zmiana w ewidencji gruntów będzie wiązała się z nieprzewidzianą zmianą ustaleń planu. Przedmiotowe ustalenie przestanie bowiem w ogóle obowiązywać, bądź przestanie obowiązywać w takich granicach w jakich było ono ustanowione 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.

Plan miejscowy jako akt prawa miejscowego powinien określać zasady zagospodarowania umożliwiając jednoznaczne ich powiązanie z rysunkiem planu. Jednostką planu miejscowego zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p jest wyznaczony liniami rozgraniczającymi 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.

2. Rada gminy uchwalając zmianę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego będącej przedmiotem niniejszego rozstrzygnięcia w § 1 pkt 25 ustaliła, że § 41 ust. 1 ustawy zmienianej otrzymuje brzmienie: *1. Dla terenów z podstawowym przeznaczeniem dla rolnictwa, wydzielonych w części graficznej 1a liniami rozgraniczającymi i oznaczonych symbolami A1R – A25R, B1R – B23R, C1R – C10R, D32R – D34R, 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 AIR - A10R, A17R - A25R, B17R, B20R, B23R, C1R - C2R.

Z wyjaśnień gminy wynika, że Wójt Gminy Pilchowice na etapie sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Pilchowice, obejmującego część terenów sołectw: Żernica, Nieborowice, Kuźnia Nieborowska i Wilcza, zatwierdzonego uchwałą Nr VII/51/07 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/51/07.

3. Ponadto uchwała zawiera ustalenia nie mające charakteru normy prawnej. W myśl § 4 pkt 7 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), 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 "nieostrzych", 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 oraz § 1 pkt 11 lit. g w brzmieniu: (...) *dopuszcza się stosowanie w budynku noworealizowanym geometrii dachu takiej jak na budynku lub zespole 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**;(...*

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.

4. 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 10 uchwały zmieniającej przytoczyła pełne nowe brzmienie §16 zmienianej uchwały. Natomiast w kolejnym następującym po pkt 10, czyli w pkt 11 §1 uchwały

zmieniającej czytamy, że §16 zmienianej uchwały, oprócz pierwszego zdania wskazanego w pkt 10, składać się ma z co najmniej siedmiu punktów. Zatem należy stwierdzić, że ustalenia pkt 10 są sprzeczne z postanowieniami zawartymi w pkt 11 §1 uchwały będącej przedmiotem niniejszego rozstrzygnięcia, a tym samym naruszono wyżej cytowany przepis Zasad. Jeżeli zamiarem rady gminy było wprowadzenie zmian w § 16 w zdaniu wstępnym i w kolejnych punktach tego paragrafu uchwały Nr VII/51/07 i uchylenie części zapisów zawartych w pkt 5 i 6 § 16 uchwały zmienianej, należało powołać całą treść §16 w nowym brzmieniu z naniesionymi zmianami i dodanym lub usuniętymi punktami, ewentualnie wskazać, że zdanie w §1 pkt 10, jest wstępem do wyliczenia punktów zawartych w §16 uchwały zmienianej oraz w kolejnej jednostce redakcyjnej wskazać, że nowe brzmienie zmienianych punktów i określić, które punkty mają być uchylone. Zatem, ustalenia §1 pkt 10 i 11 uchwały Nr XII/86/15 prowadzą do kolizji wprowadzonych przepisów i naruszają tym samym §87 Zasad. Powyższy przepis naruszono również w §1 pkt 4 i pkt 13 kontrolowanej uchwały, w których wskazano, że jest to pełne brzmienie zmienianej jednostki redakcyjnej. Natomiast z analizy uchwały zmienianej wynika, że wskazana treść przepisu jest jedynie wstępem do wyliczenia kolejnych ustaleń.

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 uchylenie 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 uchylenie 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/51/07, 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/86/15 w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Pilchowice, obejmującego część terenów sołectw: Żernica, Nieborowice, Kuźnia Nieborowska i Wilcza, zatwierdzonego uchwałą Nr VII/51/07 Rady Gminy Pilchowice z dnia 31 maja 2007 roku (Dz. U. Woj. Śl. Nr 131, poz. 2588 z dnia 9 sierpnia 2007 r.), narusza wymienione w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym przepisy, a uchylenie 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