



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 1 marca 2017 r.

Poz. 1329

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IFIII.4131.1.29.2017 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 24 lutego 2017 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 446 ze zm.), w związku z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 778 ze zm.),

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXII/180/2017 Rady Gminy Jeleśnia z dnia 17 stycznia 2017 r. *w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego sołectwa Jeleśnia w gminie Jeleśnia.*

Uzasadnienie

W dniu 17 stycznia 2017 r. Rada Gminy Jeleśnia podjęła uchwałę *w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego sołectwa Jeleśnia w gminie Jeleśnia.*

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.), w dniu 25 stycznia 2017 r. Wójt Gminy Jeleśnia, pismem z dnia 24 stycznia 2017 r., znak: RPP.6720.1.2017, przekazał Wojewodzie Śląskiemu uchwałę Nr XXXII/180/2017 wraz z dokumentacją prac planistycznych, odzwierciedlającą przebieg procedury planistycznej.

W dniu 14 lutego 2017 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze oraz poinformował Gminę o możliwości złożenia wyjaśnień.

Pismem z dnia 20 lutego 2017 r., znak: RPP6720.ZP.1.1475.2017, Wójt Gminy Jeleśnia złożył wyjaśnienia w zakresie zastrzeżeń zawartych w zawiadomieniu. W kwestii dotyczącej błędnego oznaczenia na rysunku planu terenu MM61, błędnego odwołania zamieszczonego w § 49 ust. 5 uchwały, a także w zakresie przyjętych rozwiązań komunikacyjnych organ nadzoru przyjął wyjaśnienia gminy.

W zakresie pozostałych zarzutów podniesionych w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego, wynikających z prowadzonego postępowania nadzorczego, mającego na celu zbadanie legalności uchwały, organ nadzoru stwierdził, że uchwała Nr XXXII/180/2017 została podjęta z naruszeniem zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w następującym zakresie.

1. Stosownie do przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 6 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), Rada Gminy Jeleśnia, w § 6 i 7 ustaliła zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, w tym intensywność zabudowy, powierzchnię zabudowy, minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej, maksymalną wysokość zabudowy, linię zabudowy oraz geometrię dachów. Ustalając powierzchnię zabudowy, w § 6 ust. 2 pkt 1 lit. a uchwały ustalono na terenach MM, MU, MP, ML:

- „dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i letniskowej – 30% powierzchni działki budowlanej,
- dla zabudowy mieszkalno – pensjonatowej i mieszkalno – usługowej – 50% powierzchni działki budowlanej,

- dla zabudowy zagrodowej – 40% powierzchni działki budowlanej,
- dla zabudowy usługowej – 60% powierzchni działki budowlanej.”

Podobny podział przyjęto przy ustalaniu wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej (§ 6 ust. 2 pkt lit. a) oraz wskaźnika intensywności zabudowy (§ 6 ust. 3 pkt 1 lit. a).

Tym samym ustalając wymienione wskaźniki Rada Gminy odniosła je do typów zabudowy dopuszczonych w ramach poszczególnych terenów, nie natomiast do tych terenów.

W ramach terenów oznaczonych symbolem MM jako przeznaczenie podstawowe ustalono zabudowę mieszkaniową jednorodziną i zabudowę zagrodową. Jako przeznaczenie dopuszczalne uchwałodawca wprowadził zabudowę mieszkalno – pensjonatową, mieszkalno – usługową, zabudowę letniskową, a także obiekty usługowe i usługi publiczne.

Jednocześnie w badanej uchwale nie zdefiniowano co należy rozumieć pod pojęciem przeznaczenia podstawowego oraz przeznaczenia dopuszczalnego, oraz nie określono warunków na jakich przeznaczenie dopuszczalne może być realizowane. Wobec tego przyjąć należy, że wszystkie wyszczególnione w ramach terenów MM przeznaczenie mogą być realizowane jednocześnie i na tych samych warunkach. Rada gminy nie wykluczyła bowiem żadnymi zapisami uchwały, możliwości sytuowania różnych przeznaczeń – rodzajów zabudowy, w ramach jednej inwestycji realizowanej na działce budowlanej. W takiej sytuacji, może dojść do sytuacji, w której na działce budowlanej może być jednocześnie zlokalizowana np. zabudowa letniskowa i zabudowa usługowa, dla których to rodzajów zabudowy, rada gminy, w § 6 ust. 2 i ust. 3 uchwały ustaliła różne wskaźniki zagospodarowania terenu. W takiej sytuacji nie wiadomo, który ze wskaźników należy przyjąć za właściwy, czy ten który odpowiada zabudowie dominującej czy też wskaźniki te należy obliczyć na zasadzie proporcji.

Stosownie do przepisu art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Jeżeli zatem gmina w ramach jednego przeznaczenia terenu (np. MM) dopuszcza zarówno różne funkcje terenu, np. zabudowa mieszkaniowa, zagrodowa, usługowa, letniskowa i dodatkowo dla każdej funkcji określa odmienne wskaźniki zagospodarowania terenu to powinna te tereny jako tereny o różnym sposobie zagospodarowania wydzielić liniami rozgraniczającymi. Jeżeli natomiast decyzją planistyczną gminy funkcje te mogą być realizowane w ramach jednego przeznaczenia terenów, to ich zagospodarowanie powinno nastąpić na tych samych warunkach. Zróżnicowanie warunków zagospodarowania w ramach jednego przeznaczenia jest dopuszczalne wyłącznie wtedy, gdy zostaną w planie, w sposób jednoznaczny, określone zasady realizacji poszczególnych rodzajów inwestycji.

Powyższe rażąco narusza więc przepisy art. 4 ust. 1 oraz art. 14 ust. 1 u.p.z.p., z których jednoznacznie wynika, że nadrzędnym celem planu miejscowego jest ustalenie przeznaczenia terenu oraz zasad jego zagospodarowania i sytuowania zabudowy. Z przedmiotowej uchwały nie wynika natomiast na jakich zasadach tereny MM mogą zostać zagospodarowane.

Tak redagowane normy prawne – § 6 ust. 2 pkt 1 lit. a i § 6 ust. 2 pkt 2 lit. a oraz § 6 ust. 3 pkt 1 lit. a, stoją także w sprzeczności z art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p., który wyraźnie wskazuje, że tereny o różnych zasadach zagospodarowania należy wydzielić liniami rozgraniczającymi.

Powyższe zarzuty odnoszą się także do terenów oznaczonych w planie symbolami MU, MP.

2. Stosownie do przepisu art. 15 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się granice i sposoby zagospodarowania obszarów osuwania się mas ziemnych. Ponadto, ustawodawca uprawniał radę gminy, w myśl przepisu art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p., do określenia szczególnych zasad zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich zabudowie, w tym do wprowadzenia zakazu zabudowy.

Na obszarze objętym badanym planem występują obszary osuwisk aktywnych ciągle, aktywnych okresowo oraz nieaktywnych, co zostało wskazane na rysunku planu. W § 14 pkt. 1 uchwały, rada gminy ustaliła, że w obrębie osuwisk aktywnych ciągle wprowadza się zakaz lokalizacji wszelkich obiektów kubaturowych.

W miejscu tym należy zauważyć, że obszary osuwisk aktywnych ciągle położone są m.in. w granicach terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i zabudowy zagrodowej oznaczonych symbolem MM107 i R26. W piśmie z dnia 20 lutego br., Wójt Gminy Jeleśnia wyjaśnił, że działki zlokalizowane w granicach osuwiska aktywnego leżące w terenie MM107 są już w części zainwestowane. Niemniej obowiązują dla nich zakazy wynikające z § 14 pkt. 1 uchwały. Po analizie tekstu uchwały organ nadzoru stwierdził,

że wprowadzony zakaz lokalizacji wszelkich obiektów kubaturowych odnosi się do nowej zabudowy, która mogłaby być sytuowana w ramach przeznaczenia terenu MM107, uchwałodawca w żaden sposób nie uregulował jednak kwestii robót budowlanych prowadzonych na obiektach już istniejących. Z ustaleń ogólnych planu, zawartych w § 6 ust. 1 pkt 6 lit. c, wynika, że „jeżeli plan nie dopuszcza na danym terenie lokalizacji nowych budynków, możliwość rozbudowy budynków istniejących ogranicza się do zwiększenia powierzchni zabudowy o nie więcej niż 25%”.

Analizując powyższy zapis, po pierwsze nie wiadomo czy ma on zastosowanie do wskazanej sytuacji, ponieważ teren MM107 jest teren na którym dopuszczono możliwość realizacji nowej zabudowy, po drugie odnosi się on do wszystkich terenów objętych planem.

Należy zatem uznać, że uchwałodawca wprowadził, na terenach osuwisk aktywnych ciągle, ograniczenia jedynie dla nowo realizowanej zabudowy, nie uwzględnił natomiast faktu występowania w granicach osuwisk już istniejącej zabudowy, a w związku z tym, nie określił szczególnych zasad zagospodarowania tych terenów w kontekście prowadzenia robót budowlanych na istniejących już obiektach budowlanych.

Przepis art. 15 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p. wskazuje natomiast na konieczność określenia w planie miejscowym sposobów zagospodarowania obszarów osuwania się mas ziemnych.

Określenie zakazów jedynie dla nowej zabudowy w granicach terenów osuwisk, bez uwzględnienia istniejącego zagospodarowania, nie wypełnia wymogów wskazanego przepisu.

3. W § 11 uchwały określono zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, wyszczególniając jednocześnie obiekty podlegające ochronie w § 11 ust. 4.

Stosownie do przepisu art. 7 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o *ochronie zabytków i opiece nad zabytkami* (t.j. Dz. U z 2014 r., poz. 1446, ze zm.) formami ochrony zabytków są:

- wpis do rejestru zabytków,
- wpis na listę Skarbów Dziedzictwa,
- uznanie za pomnik historii,
- utworzenie parku kulturowego,
- ustalenia ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

Tym samym określenie w planie miejscowym obiektów podlegających ochronie stanowi ich prawną formę ochrony.

Jednocześnie ustawodawca w art. 19 ust. 1 pkt 2 cyt. ustawy wskazał, że w planie miejscowym uwzględnia się w szczególności ochronę zabytków nieruchomych innych niż wpisane do rejestru zabytków, które zostały wskazane w gminnej ewidencji zabytków. Sama gminna ewidencja zabytków nie stanowi jednak ochrony zabytków, a jedynie rejestr obiektów, które winny być ochroną objęte. To rada gminy, uchwalając plan miejscowy podejmuje decyzję o tym, które z obiektów występujących na obszarze planu wymagają ochrony i wprowadza ją w ustaleniach planu. Ewidencja stanowi natomiast bazę wyjściową wskazującą obiekty wartościowe, ze względu na swoją wartość historyczną lub kulturową.

Niezależnie zatem od obiektów wyszczególnionych w gminnej ewidencji zabytków, ochronie podlegają te z nich, które jedną z form ochrony, wskazanej w art. 7 cyt. ustawy, zostały objęte. Jeżeli zatem do planu zostały wprowadzone obiekty podlegające ochronie, niezależnie od tego czy znajdują się one w gminnej ewidencji zabytków, czy też zostaną z niej wykreślone, ustalenia planu stanowiące ich ochronę obowiązują do czasu obowiązywania planu.

W § 11 ust. 5 pkt 1 lit. e uchwały, rada gminy ustaliła natomiast, że „*wykreślenie lub włączenie z/do gminnej ewidencji zabytków lub zmiana numeracji budynków nie powoduje konieczności zmiany planu*”. Z powyższej normy nie da się odczytać jaka była intencja uchwałodawcy, czy miała pełnić funkcję informacyjną, wskazując, że niezależnie do zmiany gminnej ewidencji zabytków ochrona ustalona dla obiektów wyszczególnionych w planie obowiązuje, czy też organ gminy, miał ma myśli, iż wykreślenie z ewidencji zabytków powoduje jednocześnie zniesienie ochrony wynikającej z planu.

Plan miejscowy, jako akt prawa, kształtuje sposób wykonywania prawa własności - art. 6 ust. 1 u.p.z.p. Uznanie legalności zapisów § 11 ust. 5 pkt 1 lit. e, oznaczałoby zaakceptowanie braku stabilności porządku prawnego. Nie można bowiem mówić o stabilności planistycznej w sytuacji, gdy mimo uchwalenia planu

miejscowego nie jest wiadomo, które z obiektów objętych ochroną w planie są nią trwale objęte. Zmiana wpisu do ewidencji zabytków może bowiem powodować faktyczne zmiany postanowień miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego niezależnie od jego formalnej zmiany.

Przepis prawa materialnego powinien natomiast możliwie bezpośrednio i wyraźnie wskazywać kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować. Podkreśla to § 25 ust. 1, w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (t.j. Dz. U. 2016 r., poz. 283 – zwanego dalej: ZTP). Wobec braku jednoznaczności regulacji badanej uchwały, a tym samym niemożności przesądzenia o ochronie w planie, należy uznać kwestionowany zapis za wadliwy.

4. Ustawodawca w art. 15 u.p.z.p. określił zagadnienia, które w planie należy określić obligatoryjnie – art. 15 ust. 2, oraz te które określa się fakultatywnie, w zależności od potrzeb – art. 15 ust. 3. Obowiązek uregulowania w planie zagadnień zawartych w art. 15 ust. 2 nie jest bezwzględny, musi bowiem uwzględniać warunki faktycznie występujące w danym terenie. Jeżeli jednak powstają okoliczności faktycznie uzasadniające dokonanie ustaleń wynikających z art. 15 ust. 2 to plan musi obowiązkowo się do nich odnieść.

Przepisy art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. regulują kwestię zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym. Uzupełnienie tych regulacji stanowi przepis § 4 pkt 8 rozporządzenia, zgodnie z którym plan miejscowy powinien ustalać szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym, przez które rozumieć należy parametry działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, w szczególności minimalne lub maksymalne szerokości frontów działek, ich powierzchnię oraz określenie kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego. Parametry te powinny być wyznaczone niezależnie od tego czy w planie miejscowym wyznacza się czy też nie granice obszarów wymagających przeprowadzenia scaleń i podziałów nieruchomości. Stosownie do przepisu art. 102 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 2147, ze zm.) scalenia i podziału nieruchomości można dokonać, jeżeli są one położone w granicach obszarów określonych w planie miejscowym albo gdy o scalenie i podział wystąpią właściciele lub użytkownicy wieczysti posiadający, ponad 50% powierzchni gruntów objętych scaleniem i podziałem. Żeby jednak procedura ta mogła być przeprowadzona, niezbędne jest określenie szczegółowych warunków scalania i podziału nieruchomości w planie miejscowym – art. 102 ust. 1 cyt. ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Brak wyznaczenia w planie miejscowym obszarów, dla których istnieje obowiązek dokonania scaleń i podziałów, na co wskazała gmina w piśmie z dnia 20 lutego 2017 r., nie zwalania jej, w świetle przywołanych przepisów, z ustalenia obligatoryjnych regulacji wynikających z art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p.

Tymczasem w § 18 ust. 2 uchwały Rada Gminy Jeleśnia ustaliła zasady scalania i podziału dla poszczególnych rodzajów zabudowy, t.j.:

- „dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej,
- dla zabudowy letniskowej, wolnostojącej,
- dla zabudowy mieszkalno – usługowej i mieszkalno – pensjonatowej (na 1 budynek),
- dla pozostałych przeznaczeń nie ustala się.”

Na wstępie należy zauważyć, że ze wskazanego przepisu wyraźnie wynika, że rada gminy ustaliła obligatoryjne parametry **dla przeznaczeń, a wręcz rodzaju zabudowy**, nie natomiast dla terenów, odnosząc je przy tym do liczby budynków, w tym zasad ich lokalizacji, np. zabudowy wolnostojącej. Taka regulacja jest błędna, gdyż uniemożliwia przeprowadzenie procedury scalania i podziału. Na etapie dokonywania scalania i podziału organ nie jest bowiem w stanie przesądzić ani przewidzieć jaki rodzaj zabudowy oraz w jakim układzie będzie realizowany. Ma natomiast za zadanie tak uporządkować strukturę własnościową, aby możliwe było zagospodarowanie powstałych działek gruntu zgodnie z przeznaczeniem przewidzianym w planie. Tym samym wprowadzając regulacje dotyczące scalania i podziału do planu miejscowego rada gminy winna kierować się przede wszystkim koniecznością przekształcenia niekorzystnie ukształtowanych terenów, tak by było możliwe lokalizowanie na niej zabudowy o funkcji przewidzianej planem. Jednakże determinantem nie może być **wyłącznie** funkcja zabudowy, liczba budynków, oraz zasady jej sytuowania.

Ponadto poprzez tak przyjętą redakcję norm w zakresie zasad scalania i podziału, gmina doprowadziła do sytuacji, w której dla terenów przeznaczonych na cele usługowe oznaczonych symbolami UP, UK, U, US, USw, UT oraz terenów produkcyjnych – PU, w ogóle nie ustaliła wskaźników scalania i podziału nieruchomości. Jednocześnie zarówno ze stanu faktycznego, uzasadnienia do uchwały, jak również z wyjaśnień

gminy złożonych pismem z dnia 20 lutego br., nie wynika, żeby pominięcie obligatoryjnego elementu planu miejscowego wynikającego art. 15 ust. 2 ust. 8 miało swoje uzasadnienie.

Wobec powyższego organ nadzoru zobowiązany był stwierdzić rażące naruszenie wskazanych przepisów poprzez niewypełnienie ciążącego na gminie obowiązku określenia szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości dla terenów przeznaczonych pod zainwestowanie.

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 mówią, że naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały gminy w całości lub w części.

W omawianej sprawie, wskazane naruszenia zasad sporządzania planu dawało organowi nadzoru podstawy do stwierdzenia w całości nieważności uchwały XXXII/180/2017 Rady Gminy Jeleśnia z dnia 17 stycznia 2017 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego sołectwa Jeleśnia w gminie Jeleśnia.

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 - Kapala

Otrzymują:

- 1) Rada Gmin Jeleśnia,
- 2) a/a