



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XI/116/11 Rady Miejskiej w Sławkowie z dnia 16 czerwca 2011 r. w sprawie zmiany miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego miasta Sławkowa.

Uzasadnienie

W dniu 16 czerwca 2011 r. Rada Miejska w Sławkowie podjęła uchwałę w sprawie zmiany miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego miasta Sławkowa.

Stosownie do przepisu art. 20 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003 r., Nr 80, poz. 717 z późn. zm. – zwanej dalej: u.p.z.p.) dnia 28 czerwca 2011 r. do organu nadzoru wpłynęła uchwała Nr XI/116/11 przedłożona celem zbadania jej zgodności z prawem. W dniu 30 czerwca 2011 r. Burmistrz Miasta Sławkowa przekazał organowi nadzoru dokumentację prac planistycznych odzwierciedlającą przebieg postępowania w sprawie uchwalenia planu miejscowego.

Zgodnie z art. 14 ust. 1 u.p.z.p. w celu ustalenia przeznaczenia terenów oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy rada gminy przystępuje do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Jednocześnie w art. 15 ust. 2 i 3 u.p.z.p. określono zakres delegacji ustawowej, który ustawodawca przekazał radzie do regulacji w ramach stanowienia aktu prawa miejscowego jakim jest plan miejscowy.

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) Istotnie naruszono art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p., zgodnie z którym w planie określa się obowiązkowo szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym. Zgodnie z wyrokiem WSA w Gliwicach (II SA/GL 522/09) przytoczony powyżej przepis stanowi normę bezwzględnie obowiązującą, bowiem rada gminy jest zobowiązana do wyczerpania zakresu upoważnienia ustawowego poprzez uregulowanie wszystkich kwestii uznanych za ustawodawcę za istotne. Obligatoryjnie należało zatem ustalić szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości. Po analizie zapisów planu należy stwierdzić, że przedmiotowa uchwała takich postanowień nie zawiera. W § 15 uchwały zatytułowanym „Ustalenia ogólne zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości”, ograniczono się jedynie do wskazania ogólnych warunków dopuszczalności podziałów nieruchomości, ze wskazaniem w jakich przypadkach podziałów takich można dokonać. Jednocześnie w ust. 5 wskazanego paragrafu dopuszczono „scalenie działek, jeżeli nie uniemożliwia to realizacji ustaleń zmiany planów.” Jednocześnie w Rozdziale 3, zawierającym ustalenia szczególne dla poszczególnych terenów ustalono zasady podziału określając jedynie minimalną powierzchnię działki oraz minimalną szerokość działki od drogi, bez określenia kąta położenia granic w stosunku do drogi. Takie zapisy nie wyczerpują jednak ustawowego zakresu, zgodnie z którym szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości powinny zawierać określenie parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, w szczególności minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek, ich powierzchni oraz określenie kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego. Tym samym uznać należy, że nie dopełniono obowiązku określenia obligatoryjnych zasad i warunków dokonywania procesu scalania i podziału nieruchomości, które w świetle przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. Nr 115, poz. 741 – zwanej dalej u.g.n.) są niezbędne. Poprzez ustalenie zasad podziału, naruszono także art. 96 ust. 1 u.g.n. zgodnie z którym podziału

nieruchomości dokonuje się na podstawie decyzji wójta, burmistrza albo prezydenta miasta zatwierdzającej podział. Warunki i zasady podziału nieruchomości ustala z kolei ustawa o gospodarce nieruchomościami, która określa kryteria dopuszczające podział nieruchomości zarówno w przypadku, gdy nieruchomości są objęte obowiązującym planem miejscowym, jak również gdy dla danego obszaru planu brak. Jako jedno z podstawowych kryteriów dopuszczających podział nieruchomości, art. 93 u.g.n., wskazuje na zgodność podziału z ustaleniami planu miejscowego, przy czym jako zgodność rozumieć należy możliwość realizacji jego postanowień tj. przeznaczenia terenu jak i warunków zagospodarowania. Natomiast ocena dopuszczalności podziału dokonywana jest przez organ wykonawczy gminy w postępowaniu administracyjnym. Tym samym rada miejska nie posiada kompetencji do tego, aby w formie uchwały ustalać zasady podziału nieruchomości na obszarze objętym planem. Uchwalając plan w takim brzmieniu rada miejska wkracza również w sferę uprawnień ustawowo zastrzeżonych dla organu wykonawczego gminy. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego (II OSK 2235/10) to nie rada gminy, ale wójt, burmistrz lub prezydent miasta jest organem właściwym do podziału nieruchomości. „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...”. Wobec powyższego, w ocenie organu nadzoru, niedopuszczalnym było wprowadzenie do ustaleń planu zasad podziału na działki.

- 2) W § 16 ust. 1 pkt 4 lit l) tiret dziesiąty uchwały ustalono dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, oznaczonych symbolem MN, że „przy przebudowie, rozbudowie, nadbudowie, remoncie ora zmianie sposobu użytkowania budynków dopuszcza się odstępstwa od podanych zasad kształtowania zabudowy za wyjątkiem zasad dotyczących wysokości oraz wykończenia budynków”. Ustalenia takie rażąco naruszają art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587 – zwanego dalej: rozporządzeniem), które to przepisy określają obligatoryjne parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, których to obowiązek określenia w planie miejscowym spoczywa na prawodawcy miejscowym jakim jest rada miejska. Do parametrów tych należą w szczególności określenie linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej, a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu. Dopuszczenie odstępstwa od podanych w planie zasad kształtowania zabudowy dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, za wyjątkiem wysokości oraz wykończenia budynków, przy przebudowie, rozbudowie, nadbudowie, remoncie, w konsekwencji prowadzi do braku ustalenia obowiązkowych zasad kształtowania zabudowy. W miejscu tym należy wskazać, że zgodnie z art. 3 ust. 1 u.p.z.p. oraz art. 7 ustawy o samorządzie gminnym, kształtowanie ładu przestrzennego oraz prowadzenie polityki przestrzennej należy do zadań własnych gminy. Dopuszczając możliwość odstąpienia od parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy określonych w planie Rada Miejska w Sławkowie nie dopełniła swojego obowiązku wynikającego z powyższych przepisów, a także naruszała ustalenia art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia.
- 3) Zgodnie z § 2 ust. 1 uchwały załącznik nr 2 stanowi wyrys ze Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Sławkowa. W myśl natomiast § 7 pkt 1 rozporządzenia, rysunek miejscowego planu powinien zawierać wyrys ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy z oznaczeniem granic obszaru objętego planem miejscowym. Po szczegółowej analizie organ nadzoru stwierdził, że przedmiotowa uchwała co prawda zawiera obligatoryjny element planu miejscowego jakim jest wyrys ze studium, jednakże wyrys ten w rzeczywistości stanowi kopię rysunku studium przedstawiającego kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy, bez wskazania granic 9 terenów objętych planem. W toku badania legalności nie było zatem możliwe zbadanie zgodności uchwały Nr XI/116/11 z ustaleniami studium miasta Sławkowa, bowiem załączony wyrys uniemożliwił identyfikację terenów objętych planem na jego rysunku. Tym samym należało stwierdzić także naruszenie § 7 pkt 1 rozporządzenia
- 4) W § 8 ust. 2 pkt 2 i 3 uchwały Rada Miejska w Sławkowie wprowadziła niejednoznaczne zapisy, uniemożliwiające ich właściwą interpretację, a tym samym realizację ustaleń planu:
 - § 8 ust. 2 pkt 2: „zakazuje się składowania na działce odpadów obcych nie przeznaczonych na własną działalność gospodarczą – ilość, czas i warunki magazynowania odpadów przetwarzanych muszą być uzasadnione dopuszczoną technologią przerobu”,
 - § 8 ust. 2 pkt 3: „dopuszcza się gromadzenia odpadów wytworzonych na własnej działce z przeznaczeniem do ich wykorzystania na miejscu, w racjonalnie uzasadnionym czasie i ilościach.”

Zapisy takie jak odpady obce, racjonalnie uzasadniony czas i ilość oraz dopuszczona technologia przerobu, bez jednoczesnego wyjaśnienia co należy przez wskazane pojęcia rozumieć oraz kto miałby decydować o dopuszczalnych technologiach, powoduje nieczytelność i niejednoznaczność ustaleń planu. Akt prawa miejscowego, zgodnie przyjętą techniką zapisu planistycznego, nie powinien się bowiem posługiwać się pojęciami niezdefiniowanymi ani w tym akcie, ani też w żadnym innym akcie normatywnym, chyba że jest to termin powszechni używany.

Mając na uwadze powyższe organ nadzoru stwierdza w całości nieważność uchwały wskazanej w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia z powodu istotnego naruszenia przepisów prawa, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania z dniem doręczenia 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.

Wojewoda Śląski

Zygmunt Łukaszczyk

Otrzymują:

- 1) 1. Rada Miejska w Sławkowie, Rynek 1, 41-260 Sławków
- za zwrotnym potwierdzeniem odbioru,
- 2) aa. MJ