



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 30 lipca 2012 r.

Poz. 3113

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IFIII.4131.47.2012 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 27 lipca 2012 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.), w związku z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003 r., Nr 80, poz. 717 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Rady Gminy Panki Nr 18.142.2012 z dnia 21 czerwca 2012 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Panki dla miejscowości Panki.

Uzasadnienie

Rada Gminy Panki w dniu 21 czerwca 2012 r. podjęła uchwałę nr 18.142.2012 w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Panki dla miejscowości Panki.

Stosownie do przepisu art. 90 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz 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 ze zm. – zwanej dalej: ustawą) Wójt gminy Panki w dniu 27 czerwca 2012 r. przekazał organowi nadzoru wymienioną na wstępie uchwałę wraz z załącznikami oraz dokumentacją prac planistycznych w celu zbadania ich zgodności z przepisami prawnymi.

Oceniając przedmiotową uchwałę tutejszy Organ związany był przepisem art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. Nr 130, poz.871), zgodnie z którym do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w stosunku do którego podjęto uchwałę o przystąpieniu do jego sporządzenia a postępowanie nie zostało zakończone do dnia wejścia w życie ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe. Pismem z dnia 24 lipca 2012 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 naruszeniem art. 64 ust. 3, art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 78, poz. 483), art. 4 ust. 1 oraz art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm. - zwanej dalej ustawą) oraz § 4 pkt 1, § 4 pkt 6, § 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 następującym zakresie:

- 1) W §57 przedmiotowej uchwały dla terenów stanowiących dolinę rzeki Pankówki przeznaczonych pod zielen chronioną ustalono utrzymanie istniejącej zabudowy dopuszczając możliwość rozbudowy, przebudowy i wymiany kubatury w ramach istniejącego siedliska. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy w związku z § 4 pkt 6 rozporządzenia w planie miejscowym określa się obowiązkowo parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy takie jak wielkość powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki czy udział powierzchni biologicznie czynnej. Natomiast w przedmiotowej uchwale nie zostały ustalone parametry dla tego terenu. Należy zauważyć, że o ile przebudowa nie zmienia parametrów budynku, tak rozbudowa może zmienić je w sposób istotny.
- 2) Zgodnie z art. 15 ust 2 pkt 1 ustawy oraz § 4 pkt 1 rozporządzenia tereny o różnym przeznaczeniu powinny być wydzielone liniami rozgraniczającymi oraz zawierać symbol literowy i numer wyróżniający je spośród innych terenów. W nadzorowanym planie miejscowym tereny oznaczone symbolami: R, ZN, ZL, ZLI stanowią liczne tereny wydzielone liniami rozgraniczającymi, nie posiadają jednak indywidualnych oznaczeń numerowych.
- 3) Naruszono art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy oraz § 4 pkt 8 rozporządzenia w związku z art. 101 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz. U. z 2010 r. nr 102, poz. 651 z późn. zm.), zgodnie z którym procedury scalania i podziału nie przeprowadza się dla terenów leśnych i rolnych. W § 64 ust.2 pkt 2 przedmiotowego planu ustalono minimalną powierzchnię dla zabudowy zagrodowej. Zgodnie z definicją zawartą w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki ich usytuowanie (Dz. U. nr 75, poz. 690) zabudowa zagrodowa to *"w szczególności budynki mieszkalne, budynki gospodarcze lub inwentarskie w rodzinnych gospodarstwach rolnych, hodowlanych lub ogrodniczych oraz w gospodarstwach leśnych"*. Zgodnie z zapisami kontrolowanej uchwały realizacja zabudowy zagrodowej możliwa jest zarówno na terenach nierolniczych o symbolu MM przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową mieszaną oraz na terenach rolniczych – oznaczonych symbolem R. Ustalenia zasad scalania i podziału na terenach rolnych narusza powołane przepisy. Należy również zauważyć, że ustalenie § 64 ust. 2 pkt 3 w brzmieniu *„dla zabudowy usługowej i produkcyjnej powierzchnia działek powinna zapewnić zabezpieczenie potrzeb parkingowych i zieleni izolacyjnej”* nie stanowi w rzeczywistości wymaganego parametru jakim jest minimalna powierzchnia działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału.
- 4) Naruszono art. 64 ust. 3 Konstytucji, zgodnie z którym własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności. W § 54 uchwały dla terenów rolniczych oznaczonych symbolem R ustalono przeznaczenie dopuszczalne między innymi zabudowę zagrodową *„w gospodarstwach rolnych przekraczających średnią powierzchnię gospodarstwa rolnego w gminie”*. Wprowadzenie do uchwały powyższego zapisu nie wynikającego z przepisów prawnych wyższego rzędu, uzależniającego możliwość zabudowy na przedmiotowym terenie od wielkości powierzchni gospodarstwa rolnego, znacząco ogranicza prawo własności. Pomimo, że władztwo planistyczne oparte jest na ustawowym umocowaniu do wprowadzania ograniczeń w prawach konstytucyjnie chronionych – art. 3 ust.1 ustawy, to własność może być ograniczona w zakresie w jakim nie narusza to istoty prawa własności, z poszanowaniem zasady proporcjonalności, przez co należy rozumieć zakaz nadmiernej, w stosunku do chronionej własności, ingerencji w sferę praw i wolności jednostki. Przedmiotowe ograniczenie musi również znajdować podstawę prawną do jego ustalenia. W ocenie organu nadzoru, przyjmując wskazane postanowienie, Rada Gminy Panki wykroczyła poza delegację ustawową wynikającą z art. 15 ustawy.

Ponadto powyższe ustalenie uzależnia możliwość lokalizacji zabudowy od niestalej wielkości jaką jest średnia powierzchnia gospodarstwa rolnego w gminie. Wielkość tej powierzchni może ulegać zmianom wobec czego, powyższe ustalenie może powodować automatyczne zmiany postanowień planu bez potrzeby przeprowadzenia wymaganej w celu zmiany planu miejscowego procedury. Plan miejscowy jako akt prawa miejscowego zawiera obowiązujące przepisy w zakresie przeznaczenia terenu, jego zagospodarowania i warunków zabudowy, jak również w zakresie innych ustaleń. Dlatego też powinien być na tyle precyzyjny i szczegółowy w swych zapisach, by nie budzić w przyszłości wątpliwości, co do jego interpretacji.

5) Rada Gminy Panki naruszyła art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej stanowiący że: „*Organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów.*” i przekroczyła swoje kompetencje do stanowienia prawa miejscowego poprzez:

- Ustanowienie w § 25 uchwały nakazu zastosowania „*piezometrów ostrzegawczych oraz ekranu w kształcie misy pozwalającemu zebrać i odpompować wyciek paliwa*” w przypadku rozbudowy stacji paliw
- W § 30 ust. 1 pkt 2 dopuszczenie korekty bądź zmiany przebiegu istniejących sieci „*w uwzględnieniu i na warunkach określonych przez użytkownika sieci*”
- W § 30 ust. 2 pkt 1 lit. a ustalenie zaopatrzenia w wodę „*na warunkach określonych przez użytkownika sieci po sprecyzowaniu przez inwestora – programu do realizacji i wielkości zapotrzebowania na media*”
- W § 30 ust. 2 pkt 3 lit. a ustalenie zaopatrzenia w energię elektryczną „*na warunkach określonych przez gestora sieci po sprecyzowaniu przez inwestora – szczegółowego programu do realizacji i wielkości zaopatrzenia na media*”
- W § 56 dla terenu wód powierzchniowych ustalenie lokalizacji obiektów mostowych „*na warunkach i w uzgodnieniu z administratorem rzeki*”

Rada gminy związana jest granicami przedmiotowymi zakresu planu miejscowego, co oznacza, iż samodzielnie może określać treść regulacji objętej planem miejscowym, wyłącznie w granicach upoważnienia zawartego w art. 15 ustawy. W ocenie organu nadzoru treść powyższych ustaleń kwestionowanej uchwały pozostaje w sprzeczności z obowiązującym porządkiem prawnym, w szczególności z art. 4 ust.1 oraz art. 15 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie bowiem z przywołanymi normami w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego następuje: ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy, zaś w art. 15 ust. 2 i 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ustawodawca w sposób enumeratywny wymienia materię mogącą podlegać regulacji w planie miejscowym. Powyższe ustalenia wykraczają poza uprawnienia określone w przytoczonych powyżej przepisach, nakładając dodatkowe wymogi, wykraczające poza powszechnie obowiązujące prawo. Ponadto, w przypadku gdy zapisy byłyby zgodne z ustaleniami prawa budowlanego, ich zawarcie w uchwale jest również nieprawidłowe, bowiem zgodnie z orzeczeniem WSA w Krakowie z dnia 28 kwietnia 2008 r. (II SA/Kr 224/08) „*zamieszczenie w treści planu norm otwartych, odsyłających do odrębnych i nieprzewidzianych przepisami prawa procedur, jest niedopuszczalne z punktu widzenia obowiązującego porządku prawnego i powoduje, iż zamieszczone w planie normy prawa materialnego stają się w ten sposób niedookreślone(...). W razie zmiany tych przepisów, może powodować automatyczne zmiany postanowień planu bez potrzeby przeprowadzenia wymaganej w celu zmiany planu miejscowego procedury. Czyni to nadto ustalenia planu nieprecyzyjnymi, uniemożliwia też osobom bez fachowego przygotowania właściwe odczytanie i interpretację odsyłających do przepisów odrębnych postanowień planu*”. Jakikolwiek inkorporowanie przepisów ustawowych do aktów prawa miejscowego uznać należy z punktu widzenia techniki prawodawczej za bezwzględnie niedopuszczalne. Ponadto rada gminy nie posiada kompetencji do dowolnej interpretacji i rozszerzającego stanowienia norm kompetencyjnych. Niedopuszczalne jest takie działanie rady gminy, które prowadzi do zamieszczenia w treści planu miejscowego przepisów uzależniających podejmowanie kwestionowanych czynności od przyszłych uzgodnień i na warunkach określonych przez inne organy w odniesieniu do obszaru objętego planem miejscowym.

Wobec powyższego stwierdzenie nieważności w całości uchwały Rady Gminy Panki Nr 18.142.2012 jest uzasadnione i konieczne.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga 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

Igor Śmietański

Otrzymują:

- 1) Rada Gminy Panki, ul. Tysiąclecia nr 5, 42-140 Panki / "RZ"
- 2) aa./AL