



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 23 listopada 2012 r.

Poz. 5016

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IFIII.4131.49.2012 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 30 października 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 ze zm.) w związku z art. 28 ust 1. ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz. U. z 2012 r. poz. 647

stwierdzam nieważność

uchwały Rady Miejskiej w Lublińcu Nr 283/XXVI/2012 z dnia 25 września 2012 r. w sprawie: zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru w rejonie ul. Wiejskiej w dzielnicy Steblów miasta Lublińca z powodu naruszenia prawa.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Lublińcu w dniu 25 września 2012 r. podjęła uchwałę w sprawie: zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru w rejonie ul. Wiejskiej w dzielnicy Steblów miasta Lublińca. Stosownie do przepisu art. 20 ust. 2 cyt. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Burmistrz Miasta Lubliniec pismem z dnia 27 września 2012 r. nr ZSR.0711.3.00002.2012, przekazał organowi nadzoru wymienioną na wstępie uchwałę wraz z załącznikami oraz dokumentacją prac planistycznych w celu zbadania ich zgodności z przepisami prawa.

Zgodnie z art. 28 ust. 1 cyt. ustawy o planowaniu przesłankami stwierdzenia nieważności uchwały w całości lub w części jest naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego, istotne naruszenie trybu sporządzania planu oraz naruszenie właściwości organów w tym zakresie. Przywołany przepis ustanawia zatem dwie przesłanki zgodności z prawem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego: materialnoprawną - uwzględnienie zasad sporządzania planu; formalnoprawną - zachowanie procedury sporządzania planu oraz właściwości organów w tym zakresie (*vide* : wyroku NSA z dnia 11 września 2008 r. II OSK 215/08). Nie budzi wątpliwości, że przesłanka materialnoprawna (naruszenie zasad) wywołuje dalej idące konsekwencje, gdyż podstawę dla unieważnienia uchwały daje w tym przypadku każde naruszenie prawa.

Przedmiotowa uchwała w ocenie organu nadzoru narusza zarówno zasady sporządzania planu miejscowego wynikające z przepisów zawartych w art. 15 ust. 2 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w którym określono obligatoryjne elementy, jakie powinien zawierać miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, jak i, w sposób istotny, tryb sporządzania planu.

Na podstawie art. 15 ust. 2 pkt 1 tej ustawy w planie miejscowym określa się obowiązkowo linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania.

W niniejszym planie znalazły się zapisy łamiące zasady oddzielenia terenów o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania liniami rozgraniczającymi, dopuszczono bowiem zabudowę zagrodową na terenach przeznaczonych pod budownictwo mieszkaniowe jednorodzinne, co stanowi naruszenie art. 1 i 2 ustawy, stanowiących o uwzględnieniu w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym m.in. "ładu przestrzennego".

Przepis a rt. 3 ustawy stanowi o tym, że zadaniem gminy jest kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy. Wyznaczenie w planie liniami rozgraniczającymi terenów, na których ustala się możliwość zagospodarowania kilkoma różnymi funkcjami – dopuszczenie zabudowy zagrodowej na terenach oznaczonych symbolem 21MN o podstawowej funkcji zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej – w rzeczywistości nie stanowi decyzji projektowej gminy w zakresie przyszłego zagospodarowania terenu. Gmina pozostawiła bowiem w ten sposób decyzję co do funkcji terenu przyszłym inwestorom.

Postulat uwzględnienia w zagospodarowaniu przestrzennym wymagań prawa własności oznacza m.in. takie zagospodarowanie przestrzeni miejskiej w zakresie funkcji danego terenu, które umożliwi harmonijne, optymalne w danym przypadku warunki korzystania z prawa własności nieruchomości. Warunki takie winny sprzyjać spokojnemu, bezkonfliktowemu wykonywaniu prawa własności i w miarę możliwości eliminować ryzyko powstawania sporów sąsiedzkich na gruncie art. 144 k.c. (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 22 grudnia 2008 r. II SA/Gd 559/07). Założenie funkcji mieszkaniowej łącznie z funkcją zagrodową, mającą z założenia charakter rolniczy, powoduje zakłócenie harmonijnego korzystania z nieruchomości.

W ocenie tut. organu plan ten wprowadza zróżnicowany status poszczególnych nieruchomości (mieszkaniowe i rolnicze) zarówno co do przeznaczenia terenu jak i warunków jego zabudowy, a zróżnicowanie takie nie jest w świetle przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uzasadnione. W planie wyznaczono obszar 21MN - tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, na których dopuszcza się „tereny zabudowy zagrodowej, zabudowa usługowa wbudowana w zabudowę mieszkaniową jednorodziną, komunikacja wewnętrzna, parkingi, garaże /wolnostojące, wbudowane/, budynki gospodarcze, zieleń urządzona, elementy małej architektury, sieci i urządzenia infrastruktury technicznej”. Niewątpliwie mamy tu do czynienia z mieszanym funkcji zagospodarowania terenu, które w przypadku dopuszczenia zabudowy zagrodowej, z założenia przewidzianej do realizacji na terenach rolnych, stanowi o naruszeniu przepisów prawa.

Pod pojęciem ładu przestrzennego ustawodawca rozumie takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne (art. 2 pkt 1 cyt. ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym). Sytuacja mieszania funkcji potencjalnie kolizyjnych na jednym obszarze może powodować dużą uciążliwość skutkującą niemożnością realizacji funkcji podstawowej. Zabudowa zagrodowa charakteryzuje się posadowieniem budynków gospodarczych służących produkcji rolnej wraz z mieszkaniem rolnika. Oprócz więc mało uciążliwych stodoł, szklarni, itp. na tym terenie dopuszczone zostaną również obory, chlewy, kurniki, stajnie, które dla realizacji zabudowy mieszkaniowej stanowią dużą uciążliwość, a w konsekwencji ograniczać prawa własności właścicieli działek budowlanych przeznaczonych na cele mieszkaniowe.

W niniejszym planie zagospodarowania przestrzennego nieprawidłowe są również ustalenia dotyczące miejsc parkingowych zawarte w § 6 ust. 3 pkt. 5 oraz § 7 ust. 3 pkt. 5 uchwały. Stosownie bowiem do uregulowań zawartych w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy w planie zagospodarowania przestrzennego określa się obowiązkowo minimalną liczbę miejsc do parkowania. Organ uchwałodawczy nie ma więc uprawnień do ustalenia maksymalnej liczby miejsc parkingowych, jak to uczyniono w § 6 ust. 3 pkt. 5 uchwały. Sposób ustalenia minimalnej liczby miejsc parkingowych został z kolei doprecyzowany w § 4 pkt 9 lit. c rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587). Zgodnie z tym przepisem winien on zawierać wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych. Wyznaczone zatem zostały trzy sposoby ustalenia ilości miejsc parkingowych, ale w żadnym wypadku nie jest możliwe ustalenie ilości miejsc w stosunku do działki budowlanej.

Ponadto organ nadzoru uważa, że przedmiotowa uchwała podjęta została z naruszeniem 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. Wymienione poniżej przepisy rozporządzenia, które zostały przedmiotową uchwałą naruszone znajdują swoje zastosowanie do aktów prawa miejscowego na podstawie § 143 Zasad. Naruszenie to nastąpiło poprzez:

- Zamieszczenie w akcie prawa miejscowego przepisów prawa materialnego, które nie wskazują bezpośrednio i wyraźnie kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować, co narusza § 25 Zasad.

Dotyczy to w szczególności przepisów zawartych w § 18 ust. 1 pkt 2, 3, 8 i 10 uchwały. Nie jest jasne bowiem kto jest adresatem tych norm, a przede wszystkim w jaki sposób powinien się zachować aby im sprostać.

- Niezachowanie zasady wprowadzania oznaczenia pierwszego ustępu razem z oznaczeniem paragrafu, w którym ten ustęp się znajduje, wbrew ustaleniom § 58 ust. 1 i 2, § 124 oraz § 132 Zasad. Niedopuszczalne jest zapisywanie na początku każdego paragrafu zawierającego ustępy sformułowania: "Brak treści".

- Stosowanie w ustaleniach zwrotów "nieostrzych", niewymiernych, czyli pozwalających na bardzo szeroką interpretację ich znaczenia, stanowiące naruszenie § 25 ust 1. Zasad. Zwroty takie znalazły się w Rozdziale 7 uchwały np. dopuszczalne normy uciążliwości, standardy jakości środowiska, systemy nieuciążliwe dla otoczenia przy braku definicji tych pojęć.

- Nieprawidłowe oznaczenia odesłań zawarte w §6 ust. 3 pkt 7, §7 ust. 3 pkt 7 oraz §18 ust 1, co jest sprzeczne z § 124 ust 2. Zasad, gdyż paragrafy można dzielić na ustępy, ustępy na punkty, punkty na litery, a litery na tiret.

- Zamieszczenie w treści uchwały postanowień, co do których organ nie ma kompetencji, co stanowi naruszenie § 134 Zasad. Stosownie do postanowień art. 15 ust 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, oprócz zapisów obowiązkowych, w planie miejscowym można zamieścić w zależności od potrzeb postanowienia dotyczące spraw wymienionych w punktach od 1 do 10 tej normy. Wśród tych postanowień nie ma jednak uprawnień do ustalenia minimalnej powierzchni działek rolnych. Zapis § 20 ust. 7 uchwały nie znajduje więc oparcia w przepisach prawa.

Występujące w przedmiotowym planie błędy redakcyjne powodują, iż ustalenia planu są niejednoznaczne i niezrozumiałe.

Odrębną przesłanką stwierdzenia nieważności uchwały Nr 283/XXVI/2012 Rady Miejskiej w Lublińcu jest istotne naruszenie trybu sporządzania planu.

Uchwalenie planu miejscowego ma nastąpić zgodnie z art. 20 ust. 1 cyt. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jednocześnie z rozstrzygnięciem o sposobie uwzględnienia uwag do projektu planu. Rozstrzygnięcie rady ma charakter merytoryczny i towarzyszyć mu winna ocena zasadności uwagi, w wyniku której uwaga może zostać uwzględniona lub odrzucona. Ewentualne uznanie przez radę gminy zasadności uwag prowadzi do nieuchwalenia planu i do zwrócenia go wójtowi/burmistrzowi w celu dokonania stosownych zmian w planie.

Rada Miasta w Lublińcu, podejmując uchwałę nr 283/XXVI/2012 z dnia 25 września 2012 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru w rejonie ul. Wiejskiej w dzielnicy Steblów miasta Lublińca nie rozstrzygnęła równocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag zgłoszonych do projektu planu, do czego była zobligowana postanowieniami art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu. Wykaz uwag, stanowiący załącznik nr 2 do uchwały, nie zawiera postanowienia Rady Miejskiej co do rozstrzygnięcia w tej materii. Tabelaryczne zestawienie zgłoszonych uwag zawiera jedynie rozstrzygnięcie Burmistrza, a kolumna przewidziana na rozstrzygnięcie Rady Miejskiej w Lublińcu jest pusta.

Stanowisko doktryny w takim przypadku jest jednoznaczne. Popelnienie błędu przez radę gminy poprzez niewłaściwe wykonanie czynności z art. 20 ust. 1 niesie ze sobą daleko idące konsekwencje w postaci wadliwości uchwały w sprawie planu miejscowego, a więc prowadzić może do stwierdzenia nieważności planu („Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne Komentarz” praca zbiorowa pod redakcją Zygmunta Niewiadomskiego. Wydawnictwo C.H. Beck Warszawa 2011 str.204).

Dodatkowo przedmiotowa uchwała nie zawiera uzasadnienia, a stosownie do § 12 pkt 19 cyt. rozporządzenia Ministra Infrastruktury dokumentacja prac planistycznych powinna zawierać uzasadnienie uchwały rady gminy o uchwaleniu planu miejscowego.

Uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest wyrazem tzw. władztwa planistycznego, które posiada gmina. Może ona samodzielnie decydować o sposobie zagospodarowania terenu, wprowadzając do planu miejscowego zagospodarowania przestrzennego bądź to precyzyjne regulacje, bądź też postanowienia ogólne dla poszczególnych terenów. Wszelkie jednak czynności gminy,

także o charakterze publicznoprawnym, muszą odznaczać się legalnością, gdyż gmina jest obowiązana działać zgodnie z prawem.

Biorąc powyższe pod uwagę należy uznać, że uchwała Rady Miejskiej w Lublińcu Nr 283/XXVI/2012 z dnia 25 września 2012 r. w sprawie: zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru w rejonie ul. Wiejskiej w dzielnicy Steblów miasta Lublińca w sposób istotny narusza wymienione w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym przepisy, 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

Igor Śmietański

Otrzymują:

1. Rada Miejska w Lublińcu,
ul. Paderewskiego 5, 42-700 Lubliniec
2. ad acta/BGM