DZIENNIK URZĘDOWY
WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 13 lutego 2012 r.

Poz. 796

Elektronicznie podpisany przez:
2012.02.13 07:55:54
Krzysztof Nowak; Śląski Urząd Wojewódzk

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IFIII.4131.8.2012
WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 9 lutego 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.)

stwierdzam nieważność

w całości uchwały Rady Miasta Ruda Śląska Nr PR.0007.305.2011 z dnia 30 grudnia 2011r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Ruda Śląska dla obszaru położonego w dzielnicy Ruda w rejonie ulic Chryzantem i Bujoczka, zwanej dalej uchwałą, z powodu istotnego naruszenia prawa.

Uzasadnienie

Rada Miasta Ruda Śląska w dniu 30 grudnia 2011 r. podjęła uchwałę Nr PR.0007.305.2011 w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Ruda Śląska dla obszaru położonego w dzielnicy Ruda w rejonie ulic Chryzantem i Bujoczka.

Stosownie do przepisu art. 20 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003r., Nr 80, poz. 717 ze zm.), zwanej dalej ustawą, Prezydent Miasta Ruda Śląska przekazał w dniu 9 stycznia 2012r. organowi nadzoru wymienioną na wstępie uchwałę wraz z załącznikami w celu zbadania zgodności powyższej uchwały z przepisami prawnymi, natomiast dokumentacja prac planistycznych została dostarczona w dniu 10 stycznia 2012r.

W dniu 2 lutego 2012r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze oraz poinformował Radę Miasta Ruda Śląska o możliwości złożenia wyjaśnień.

Po dokonaniu analizy postanowień uchwały pod względem ich zgodności z prawem organ nadzoru stwierdza, że przedmiotowa uchwała podjęta została z naruszeniem prawa dotyczącym zasad sporządzania zmiany planu miejscowego.

Zostały naruszone następujące przepisy: art. 15 ust. 2 pkt. 8 i 10 ustawy w związku z § 4 pkt 8 i 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003r. Nr 164, poz. 1587), zwanego dalej rozporządzeniem, art. 102 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity: Dz. U. z 2010r. Nr 102, poz. 651 ze zm.), art. 29 ustawy z dnia 21 marca 1985r. o drogach publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2004r. Nr 204, poz.2086 ze zm.) w związku z § 9 ust. 1 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 43, poz. 430), § 3 ust. 1 i § 7 rozporządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 25 sierpnia 1959r. w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze (Dz. U. Nr 52, poz. 315), zwanego dalej rozporządzeniem Ministra Gospodarki Komunalnej, § 2 pkt 5 rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 30 lipca 2001r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać sieci gazowe (Dz. U. Nr 97, poz. 1055) oraz art. 94 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997r. (Dz. U. z 1997r. Nr 78, poz. 483 ze zm.) w następującym zakresie:

1) Obszar objęty zmianą powyższego planu miejscowego składa się z dwóch terenów: mniejszego terenu zabudowy usługowej, oznaczonego symbolem U11, położonego przy drodze publicznej (ul. Bujoczka), oddalonego od większego terenu, w skład którego wchodzą tereny zabudowy mieszkaniowej oznaczone symbolami: MN35, MM7, MWU5 oraz tereny zieleni ZP6-ZP8, nie posiadającego bezpośredniego dostępu do miejskich dróg publicznych. W uchwale na większym z terenów nie ustalono zasad obsługi komunikacyjnej, ani nie określono powiązań układu komunikacyjnego z układem zewnętrznym, naruszając przepisy art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy i § 4 pkt 9 rozporządzenia, zgodnie z którymi ustalenia planu miejscowego w zakresie komunikacji powinny zawierać: określenie układu komunikacyjnego wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic, określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego z układem zewnętrznym, a także zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji. Pomimo braku w/w ustaleń komunikacyjnych i dostępu do dróg publicznych, w uchwale na większym terenie ustalono „strefy lokalizacji zjazdu". Według słowniczka zamieszczonego w § 2 pkt 1 tekstu planu strefa lokalizacji zjazdu oznacza „zjazd główny, usytuowany w miejscu wskazanym na rysunku planu, z tolerancją 10m od tego miejsca". Powyższe ustalenia wykraczają poza zakres regulacji prawnych określonych przez ustawodawcę w art. 15 ust. 2 i 3 ustawy, wchodzą natomiast w kompetencje zarządcy drogi, który na podstawie art. 29 ustawy o drogach publicznych w związku z § 9 ust. 1 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie, w drodze decyzji administracyjnej wydaje zezwolenie na lokalizację lub przebudowę zjazdu.Pomijając brak uprawnień Rady Miasta Ruda Śląska do ustalania zjazdów w planie miejscowym, brak dostępu do dróg publicznych większego z dwóch terenów objętych planem wyklucza możliwość lokalizacji zjazdu, zgodnie bowiem z definicją zjazdu zawartą w cytowanym rozporządzeniu Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej, zjazd to część drogi publicznej na połączeniu z drogą nie będącą drogą publiczną lub na połączeniu drogi publicznej z dojazdem do nieruchomości przy drodze publicznej.Zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem w tym zakresie katalog spraw wymienionych do uregulowania w art. 15 ust. 2 i 3 ustawy jest katalogiem zamkniętym, co oznacza, iż rada gminy jest związana granicami przedmiotowymi wyznaczonymi przez ustawę (np. wyroki: WSA w Gdańsku z 16.12.2009r. II SA/Gd 373/09, WSA w Krakowie: z 8.09.2008r. II SA/Kr 299/08 i z 23.06.2008r. II SA/Kr 378/08).

2) Dla terenu zabudowy usługowej U11 nie określono szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, naruszając przepisy art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy oraz § 4 pkt 8 rozporządzenia, zgodnie z którymi w planie miejscowym, niezależnie od tego, czy wyznacza się, czy też nie, granice obszarów wymagających przeprowadzenia scaleń i podziałów nieruchomości, określa się obowiązkowo w szczególności minimalne lub maksymalne szerokości frontów działek, ich powierzchnię oraz określenie kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego. Zgodnie z wyrokiem WSA w Gliwicach II SA/GL 522/09, „przytoczony powyżej przepis (art. 15 ust. 2 ustawy) stanowi normę bezwzględnie obowiązującą, bowiem rada gminy jest zobowiązana do wyczerpania zakresu upoważnienia ustawowego poprzez uregulowanie wszystkich kwestii uznanych za ustawodawcę za istotne". Ustalenie powyższych zasad i warunków jest również niezbędne w świetle przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, gdyż podstawą dla postępowania scaleniowego są zapisy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (art. 102 ust.1 ustawy o gospodarce nieruchomościami). Należy mieć także na uwadze fakt, iż wszczęcie procedury scaleniowej może nastąpić zarówno z urzędu (art. 22 ustawy), jak też na wniosek właścicieli lub użytkowników wieczystych posiadających co najmniej 50 % powierzchni gruntów, a w przypadku nieruchomości zabudowanych - za zgodą wszystkich właścicieli lub użytkowników wieczystych (art. 102 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami).

3) W przedmiotowym planie miejscowym dla terenu zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej o symbolu MN35 ustalono dachy strome (wg definicji zawartej w § 2 pkt 1 tekstu planu) oraz płaskie „pod warunkiem zastosowania tego typu dachu na co najmniej dziesięciu budynkach zlokalizowanych na sąsiadujących ze sobą bezpośrednio działkach budowlanych lub w obrębie całego terenu, realizowanych w ramach jednej decyzji o pozwoleniu na budowę".Powyższe ustalenia dotyczące możliwości zastosowania dachów płaskich nakładają dodatkowe wymogi i ograniczenia niezgodne z powszechnie obowiązującym prawem. Celem planu miejscowego, a nie decyzji o pozwoleniu na budowę, jest kształtowanie ładu przestrzennego na terenie gminy poprzez przemyślane i jednoznaczne ustalenia. Zgodnie z art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994r. Prawo budowlane (tekst jednolity: Dz. U. z 2010r. Nr 243, poz. 1623 ze zm.) przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę właściwy organ sprawdza zgodność zagospodarowania działki lub terenu z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego.

4) Na rysunku planu naniesiono 50-metrową strefę sanitarną istniejącego cmentarza zlokalizowanego przy granicy terenu objętego uchwałą (wielkość strefy odniesiono do ustalenia § 4 ust. 1 pkt 6 lit. a, że zaopatrzenie w wodę nastąpi z sieci wodociągowej). Powyższa strefa nie została wymieniona w § 3 tekstu planu jako ustalenie obowiązujące, nie ma też stosownych ustaleń w tekście planu, należy więc traktować ustalenie strefy sanitarnej cmentarza jako sferę informacyjną planu. Informacyjnie można jednak nanosić na rysunku planu tylko te strefy, które są określone w przepisach odrębnych, natomiast dla istniejących cmentarzy przepisy nie przewidują konieczności ustalenia stref sanitarnych. Tut. organ nadzoru stwierdza więc istotne naruszenie prawa wynikające z naniesienia strefy sanitarnej cmentarza w wyniku błędnie zinterpretowanych i zastosowanych przepisów rozporządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 25 sierpnia 1959 r. w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze (Dz. U. Nr 52, poz. 315).Zgodnie z przepisami § 3 ust. 1 i § 7 powyższego rozporządzenia „odległość cmentarza od zabudowań mieszkalnych, od zakładów produkujących artykuły żywności, zakładów żywienia zbiorowego bądź zakładów przechowujących artykuły żywności oraz studzien, źródeł i strumieni, służących do czerpania wody do picia i potrzeb gospodarczych, powinna wynosić co najmniej 150m; odległość ta może być zmniejszona do 50m pod warunkiem, że teren w granicach od 50 do 150m odległości od cmentarza posiada sieć wodociągową i wszystkie budynki korzystające z wody są do tej sieci podłączone". Natomiast § 7 rozporządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej stanowi, że „przepisów niniejszego rozporządzenia nie stosuje się do cmentarzy już istniejących, jeżeli ich zastosowanie uniemożliwiałoby korzystanie z cmentarza, a właściwy powiatowy (miejski, dzielnicowy) inspektor sanitarny nie sprzeciwia się dalszemu korzystaniu z tego cmentarza". Powyższe oznacza, iż tylko lokalizacja nowego cmentarza powoduje ograniczenia w zakresie dopuszczalnych warunków zabudowy i zagospodarowania terenów sąsiednich, co potwierdza wyrok NSA z dnia 4 grudnia 2007r. o sygn. II OSK 1503/07.Jeżeli więc na rysunku planu została naniesiona 50-metrowa strefa sanitarna cmentarza, która w tym przypadku nie może być potraktowana jako informacyjna, bo nie jest określona w przepisach odrębnych, należało ustalić w powyższej strefie ograniczenia w zakresie dopuszczalnych warunków zabudowy i zagospodarowania terenu dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej o symbolu MN35.W związku z powyższym tut. organ nadzoru stwierdza, iż oprócz przepisów § 3 ust. 1 i § 7 rozporządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej zostały naruszone przepisy art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy.

5) Ponadto stwierdza się, iż w legendzie do rysunku planu strefę gazociągu wysokoprężnego przebiegającego przez teren objęty granicą planu miejscowego nazwano „strefą kontrolną", zamiast „strefą kontrolowaną" zgodnie z § 2 pkt 5 rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 30 lipca 2001r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać sieci gazowe (Dz. U. Nr 97, poz. 1055).

Przedstawione powyżej naruszenia zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego naruszają także art. 94 Konstytucji RP stanowiący, że „Organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawiei w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa".

Powyższe uchybienia wskazują, iż Rada Miasta Ruda Śląska nie ustaliła wszystkich obligatoryjnych elementów planu, a jednocześnie ustaleniami planu przekroczyła swoje kompetencje do stanowienia prawa miejscowego.

Zgodnie z art. 28 „ustawy" naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części.

Przedstawione powyżej naruszenia zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego winny zatem skutkować uchyleniem uchwały w całości lub w części, zależnie od tego, czy plan miejscowy po uchyleniu ustaleń naruszających prawo będzie spełniał wymogi zawarte w art. 15 ust. 2 i 3 określającym jego niezbędny zakres.

W przypadku naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego, ustawodawca nie wymaga, aby przedmiotowe naruszenie miało charakter istotny. Tak więc każde naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego powinno skutkować stwierdzeniem nieważności uchwały.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w całości, jak w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego, jest uzasadnione.

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.

wz. Wojewody Śląskiego
I Wicewojewoda Śląski

Stanisław Dąbrowa

Otrzymują:

1) Rada Miasta Ruda Śląska, ul. Jana Pawła II 6, 41 –709 Ruda Śląska,

- za zwrotnym potwierdzeniem odbioru,

2) aa. UD