



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 9 lipca 2013 r.

Poz. 4868

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IFIII.4131.19.2013 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 4 lipca 2013 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 (test jedn. Dz. U. z 2012 r. poz. 647)

stwierdzam nieważność

uchwały Rady Miejskiej w Bielsku-Białej Nr XXXI/766/2013 z dnia 28 maja 2013 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w zakresie mieszkalnictwa i usług dla obszaru obejmującego tereny w obrębie Stare Bielsko w rejonie ulic Nad Potokiem, Zuchów, Pienińskiej oraz Sarni Stok.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Bielsku-Białej w dniu 28 maja 2013 r. podjęła uchwałę nr XXXI/766/2013 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w zakresie mieszkalnictwa i usług dla obszaru obejmującego tereny w obrębie Stare Bielsko w rejonie ulic Nad Potokiem, Zuchów, Pienińskiej oraz Sarni Stok.

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 ze zm. – zwanej dalej: ustawą) Prezydent Miasta Bielsko-Biała, pismem nr RM.0711.114.2013 w dniu 5 czerwca 2013 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 tut. organ nadzoru związany był przepisem art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2010r. 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 (lub jego zmiany), w stosunku do którego podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia planu, a postępowanie nie zostało zakończone do dnia wejścia życie ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe.

Pismem z dnia 1 lipca 2013 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 istotnym naruszeniem art. 4 ust. 1 ustawy, art. 15 ust. 2 i ust. 3 ustawy, oraz § 4 pkt 6 i pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (zwanego dalej rozporządzeniem), a także § 25 i § 22 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz.U. Nr 100, poz. 908) oraz art. 64 ust. 3 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 (Dz. U. Nr 78 poz. 483) w następującym zakresie:

1. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy oraz § 4 pkt 8 rozporządzenia, plan miejscowy winien 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. Zasady scalania i podziału nieruchomości, szczegółowo regulują przepisy art. 101-108 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity – Dz. U. z 2010 r., Nr 102, poz. 651 – ze zm.) Należy zauważyć że art. 102 ust. 1 powołanego aktu wyraźnie wskazuje, że szczegółowe warunki scalania i podziału nieruchomości określa plan miejscowy. Wszczęcie procedury scaleniowej może nastąpić zarówno z urzędu (art. 102 „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. W przedmiotowym planie w ogóle nie ustalono zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości dla całego obszaru objętego planem. Zgodnie z wyrokiem WSA w Gliwicach (SA II/GL 522/09) przepis art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy stanowi normę bezwzględnie obowiązującą, ponieważ rada gminy jest zobowiązana do wyczerpania zakresu upoważnienia ustawowego poprzez uregulowanie wszystkich kwestii uznanych przez ustawodawcę za istotne. Obligatoryjnie należało zatem ustalić szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości, inaczej bowiem dokonanie scalenia na wniosek nie będzie możliwe.

2. W § 9 pkt 1 lit b przedmiotowej uchwały błędnie ustalono „*nakaz likwidacji istniejącej bazy produkującej masy betonowe*”. 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 powyższego ustalenia 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, a także z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Podstawowym celem planu miejscowego jest ustalenie przeznaczenia terenu i sposobu jego zagospodarowania, poprzez nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia. Nałożenie natomiast na bliżej nieokreślony podmiot nakazu likwidacji istniejącej bazy wykracza poza materię podlegającą regulacji w planie miejscowym i pozostaje w sprzeczności z porządkiem prawnym wynikającym ze wskazanych przepisów. Ponadto, zgodnie z art. 35 ustawy „*tereny, których przeznaczenie plan miejscowy zmienia, mogą być wykorzystywane w sposób tymczasowy do czasu ich zagospodarowania zgodnie z tym planem, chyba że w planie ustalono inny sposób ich tymczasowego zagospodarowania.*” W przedmiotowym planie w § 9 pkt 4 nie ustalono innego sposobu tymczasowego zagospodarowania terenu 105_U-01, co więcej ustalono „*utrzymanie tymczasowego zagospodarowania terenu do czasu realizacji ustaleń planu*”. Należy także zauważyć, że kwestionowany przepis można interpretować jako nakaz rozbiórki budynku bazy co stanowi zagadnienie z zakresu nadzoru budowlanego, a nie planowania przestrzennego i również wykracza poza kompetencje rady gminy w zakresie planowania przestrzennego.

3. Rada Miasta Bielsko-Biała 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 § 4 ust. 4 pkt 6 uchwały nakazu „*uzyskania pozwolenia na wykonanie i eksploatację urządzeń oczyszczających zanieczyszczone wody opadowe i roztopowe*”
- Ustanowienie w § 4 ust. 7 pkt 7 lit. c uchwały nakazu „*bezwzględnego uzgadniania odległości urządzeń reklamowych od jezdni z zarządcą drogi*”
- dopuszczenie w § 6 ust. 9 pkt 3 lokalizacji w terenach ulic lokalnych i ulicy zbiorczej zadaszonych przestanków, punktów sprzedaży prasy i niezbędnych urządzeń infrastruktury „*na warunkach określonych przez administratora drogi*”
- dopuszczenie w § 8 pkt 3 lit. c, § 10 pkt 3 lit. c oraz § 14 pkt 3 lit. c możliwości rozbiórki obiektów w przypadkach uzasadnionych złym stanem technicznym „*w uzgodnieniu z właściwym organem d.s. ochrony zabytków*”
- Ustalenie w § 16 pkt 3 lit. a tiret piąte możliwości rozbiórki obiektu „*po wcześniejszym skreśleniu z rejestru zabytków na podstawie decyzji Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego*”
- dopuszczenie w § 16 pkt 3 lit. b tiret trzecie możliwości rozbiórki obiektów „*w uzgodnieniu z właściwym organem d.s. ochrony zabytków*” w przypadkach uzasadnionych utratą wartości zabytkowych

- dopuszczenie w § 17 pkt 2 realizacji zabudowy jednorodzinnej „w uzgodnieniu z właściwym organem ds. ochrony zabytków”
- ustanowienie w § 17 pkt 2 lit. a nakazu „prowadzenia robót ziemnych po uzgodnieniu z organem ds. ochrony ustalającej warunki nadzoru archeologicznego”
- ustanowienie w § 17 pkt 2 lit. b nakazu „prowadzenia prac budowlanych (ziemnych, melioracyjnych, infrastruktury technicznej) pod nadzorem archeologicznym lub poprzedzenie w/w prac badaniami archeologicznymi”

Powyższe ustalenia naruszają także 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. (IISA/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.

4. W § 17 pkt 2 przedmiotowej uchwały dla terenu oznaczonego 105_Z-02 przeznaczonego pod tereny zieleni – łąk zieleni niskiej i wysokiej, w obrębie strefy ochrony konserwatorskiej wokół stanowiska archeologicznego nr 16-dz. nr 458/27 dopuszczono „realizację zabudowy jednorodzinnej – jednego budynku mieszkalnego”. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 w planie miejscowym określa się przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Zdaniem tut. organu gmina naruszyła powyższy przepis nie wydzielając liniami rozgraniczającymi terenów o różnym zagospodarowaniu. Należy zauważyć, że ustalenia planistyczne w tym przypadku są odmienne w zakresie możliwości lokalizacji zabudowy kubaturowej, a więc nie spełniają podstawowego celu planu miejscowego jakim jest rozdzielenie terenów chronionych przed zabudową od terenów przeznaczonych do zabudowy. Dodatkowo zapisem tym rada gminy ustanowiła ograniczenie dopuszczonej zabudowy do usytuowania jednego budynku mieszkalnego. Zakaz możliwości lokalizacji kolejnych budynków na działce inwestycyjnej ogranicza prawo własności do nieruchomości. Właściciel działki budowlanej może posiadać teren, na którym planowana zabudowa drugiego budynku będzie spełniać wszystkie zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu określone przez plan miejscowy, jednak poprzez powyższe ustalenie nie będzie możliwa lokalizacja budynku. 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 oraz ograniczenie to musi być poparte konkretnym przepisem prawnym. Tym samym – zdaniem organu – naruszono art. 64 ust. 3 Konstytucji. Przywołane ustalenia wykraczają również poza uprawnienia rady określone w art. 4 ust. 1 oraz art. 15 ust. 2 ustawy.

5. Rada Miasta Bielsko-Biała naruszyła art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy, stanowiący o obowiązku ustalenia przeznaczenia terenów, poprzez:

- Ustanowienie w § 9 pkt 1 lit. a uchwały dla terenu o symbolu 105_U-01 przeznaczenia jako „*adaptacja budynków o funkcji oświatowej z dopuszczeniem uzupełnienia i rozbudowy obiektów, boisk, urządzeń sportowych*”
- Ustanowienie w § 18 pkt 1 lit. a uchwały dla terenu o symbolu 105_KDZ-01 przeznaczenia jako „*adaptacja istniejącej ulicy Sarni Stok klasy zbiorczej*”
- Ustanowienie w § 19 pkt 1 lit. c, lit. d, lit. f. oraz lit. g uchwały dla terenów o symbolach 105_KDD-03, 105_KDL-04, 105_KDL-06, 105_KDL-07 przeznaczenia jako „*adaptacja ulicy.*”

Tak ustalone przeznaczenie budzi wątpliwości w jaki sposób przywołany obszar można zagospodarować, ponieważ zarówno w samej uchwale jak i w obowiązujących aktach prawnych brak jest definicji wyjaśniającej termin „*adaptacja*”. W potocznym rozumieniu *adaptacją* nazywamy zmianę w celu przystosowania. Adaptacją zabudowy może więc być przebudowa polegająca na zmianie dotychczasowej funkcji użytkowej budynków jak również przystosowanie budynków do nowych wymagań bez zmiany funkcji użytkowej. Zastosowanie tego określenia w wyżej przytoczonych przepisach uchwały w konsekwencji prowadzi do braku jednoznacznego ustalenia przeznaczenia terenu co narusza art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy. Użycie pojęć niejasnych w akcie prawa miejscowego narusza również zasady techniki prawodawczej, ustanowione rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz.U. Nr 100, poz. 908), a to § 25 i § 22 w związku z § 143 załącznika do tego rozporządzenia.

6. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy oraz § 4 pkt. 6 rozporządzenia, w miejscowym planie obowiązkowo należy określić wysokość zabudowy. W kwestionowanej uchwale określono jedynie wysokość budynków, tym samym nie określając wysokości pozostałych obiektów budowlanych (budowli oraz małej architektury) w rozumieniu ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo Budowlane (Dz.U. Nr 243, poz. 1623 – tekst jednolity z dnia 12 lipca 2010 r.). Stanowisko, iż zabudowę należy rozumieć jako wszelkie obiekty budowlane, potwierdza wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 7 października 2010 r. o sygn. akt II SA/Gl 164/10: „*Brak definicji wysokości zabudowy w odniesieniu do innych obiektów budowlanych skutkuje przyjęciem, że nie będzie możliwe określenie w oparciu o obowiązujący plan ich wysokości. To zaś musi prowadzić do wniosku, że w tym zakresie kontrolowany plan nie zawiera jednego z obligatoryjnych elementów wymienionego w § 4 pkt 6 rozporządzenia w zw. z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy. Uchybienie to stanowi niewątpliwie naruszenie zasad sporządzania planu o jakim mowa w art. 28 ust. 1 ustawy.*” Plan miejscowy jako akt prawa miejscowego, powinien zawierać obowiązujące przepisy w zakresie przeznaczenia terenu, jego zagospodarowania i warunków zabudowy, jak również w zakresie innych ustaleń. Pominięcie obowiązkowych parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu jest istotnym naruszeniem prawa.

7. Ponadto w § 8 pkt 5 lit. b, § 9 pkt 4 lit. b, § 12 pkt 4 lit. b, § 13 pkt 4 lit. b, § 14 pkt 5 lit. b, § 15 pkt 4 lit. b, § 16 pkt 5 lit. b przedmiotowej uchwały Rada Gminy dopuściła „*zmianę sposobu zagospodarowania i zabudowy na zasadach tymczasowego użytkowania pod warunkiem braku sprzeczności z funkcją planowaną*”. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 11 w planie miejscowym określa się sposób i termin tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów. Zdaniem tut. organu, kwestionowane ustalenia planu nie wyczerpują ustawowego zakresu, gdyż nie precyzują jaki sposób zagospodarowania jest dopuszczony w ramach tymczasowego przeznaczenia, warunkując powyższe jedynie brakiem sprzeczności z planowaną funkcją. Przepisy te nie określają również terminu tymczasowego zagospodarowania, dopuszczając tym samym trwałą zmianę sposobu zagospodarowania na bliżej nieokreślony. Należy również zauważyć, iż zastosowanie sformułowania „*na zasadach tymczasowego użytkowania*” bez określenia tych zasad czyni powyższe nieprecyzyjnym i niemożliwym do zinterpretowania. Tym, samym gmina naruszyła art. 15 ust. 1 oraz art. 15 ust. 2 pkt 11 ustawy, nie określono bowiem jakie przeznaczenie może być realizowane jako przeznaczenie tymczasowe i w jakich ramach czasowych.

8. Dodatkowo należy wskazać, że wadliwym jest odwołanie się do bliżej nieokreślonych stref technicznych o ograniczonej zabudowie, jak to ma miejsce w § 6 ust. 1 kwestionowanej uchwały. Należy zauważyć, że powyższe strefy oraz ograniczenia zabudowy które nie zostały zdefiniowane, nie wynikają z żadnych przepisów prawa, nie zostały również ustalone w przedmiotowym planie miejscowym. Zawarcie więc informacji o strefach technicznych o ograniczonej zabudowie błędnie sugeruje, iż powyższe strefy o podanej szerokości wynikają z konkretnych przepisów prawa.

Wobec powyższego stwierdzenie nieważności w całości uchwały Rady Miasta w Bielsku-Białej nr XXXI/766/2013 jest uzasadnione i konieczne.

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 Miasta Bielsko-Biała, ul. Plac Ratuszowy 1,43-300 Bielsko-Biała
- za zwrotnym potwierdzeniem odbioru,
- 2) a/a AL