



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 16 grudnia 2013 r.

Poz. 7695

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IFIII.4131.43.2013 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 9 grudnia 2013 r.

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jedn. 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 (tekst jedn. Dz. U. z 2012 r. poz. 647 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 457/XL/2013 Rady Miejskiej w Lublińcu z dnia 29 października 2013r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru w rejonie ul. Częstochowskiej w północno-wschodniej części miasta Lublińca **w całości.**

Uzasadnienie

Rada Miejska w Lublińcu w dniu 29 października 2013r. podjęła uchwałę Nr 457/XL/2013 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru w rejonie ul. Częstochowskiej w północno-wschodniej części miasta Lublińca.

Stosownie do przepisu art. 20 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012r., poz. 647 ze zm.), zwanej dalej: Ustawą, Burmistrz Miasta Lublińca przekazał w dniu 7 listopada 2013r. organowi nadzoru wymienioną na wstępie uchwałę wraz z załącznikami oraz dokumentacją prac planistycznych w celu zbadania zgodności powyższej uchwały z przepisami prawnymi.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem: art. 15 ust. 2 pkt 1, art. 4 ust. 1, art. 6 ust. 2 pkt 1 oraz art. 15 ust. 2 pkt 6 i pkt 8 ustawy w związku z § 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) w następującym zakresie:

1. Rada Miejska w Lublińcu, zgodnie z załącznikiem graficznym nr 1 do uchwały Nr 457/XL/2013 objęła granicami opracowania planu teren wyznaczony liniami rozgraniczającymi, oznaczony symbolem graficznym – szrafem i nazwany „terenem wyłączonym z opracowania planu”.

Z art. 15 ust. 2 pkt 1 Ustawy jednoznacznie wynika, iż w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego obowiązkowo określa się przeznaczenie terenów oraz zasady ich zagospodarowania. W niniejszym planie na rysunku oznaczono teren, dla którego nie ustalono przeznaczenia, ani nie przewidziano zasad jego zagospodarowania. Dla „terenu wyłączonego z opracowania planu”, nie uregulowano również pozostałych kwestii uznanych przez ustawodawcę za obligatoryjne, wynikających z art. 15 ust. 2 Ustawy. Teren ten jednakże znajduje się w granicy obszaru opracowania. W konsekwencji jego przeznaczenie musi budzić uzasadnione wątpliwości. Skoro to właśnie, stosownie do w art. 4 ust. 1 Ustawy, w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego ustala się przeznaczenie terenu i określa sposób jego zagospodarowania,

niezwykle istotne jest, żeby plan ten nie pozostawiał żadnych wątpliwości co do przeznaczenia objętych nim terenów, aby był czytelny i spójny.

Brak ustaleń dla umieszczonego w miejscowym planie terenu narusza również, chronione konstytucyjnie, prawo własności. W wyroku z dnia 20 lutego 2002 r. Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że z istoty praw powinny wynikać granice dopuszczalnych ograniczeń, ich dolegliwość nie powinna być większa niż jest to konieczne dla osiągnięcia założonego celu, jeżeli sam cel jest konstytucyjnie uprawniony. (Sygn. akt K 39/00, publ.: OTK-A2002 nr 1). W przedmiotowym planie zasady te nie zostały zachowane - uchwała nie reguluje bezpośrednio ładu przestrzennego, nie decyduje o sposobie zagospodarowania „terenu wyłączonego”, a jednocześnie obejmując go rysunkiem planu uniemożliwia *de facto* jego zainwestowanie. Nie ustalając warunków zagospodarowania terenu Rada Miejska w Lublińcu pozbawiła właścicieli nieruchomości leżących na „terenie wyłączonym z opracowania planu” możliwości wykonywania prawa własności w sposób, o którym mowa w art. 6 ust. 2 pkt 1 Ustawy. Dodatkowo, o tym, że nieruchomości położone na terenie oznaczonym jako „teren wyłączony z opracowania planu”, będą pozbawione możliwości zagospodarowania, przesądzają uregulowania zawarte w art. 34 ust. 1 Ustawy o utracie mocy obowiązującej innych (wcześniejszych) planów zagospodarowania lub ich części odnoszących się do objętego planem terenu. W sytuacji, gdy na takim terenie nie obowiązywał wcześniej plan miejscowy, również uzyskanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu może być niemożliwe, ponieważ znajduje się on *de facto* w granicach nowego planu, który powinien być podstawą do uzyskania pozwolenia na budowę. Granice ograniczenia prawa własności wielokrotnie wskazywały sądy administracyjne, podkreślając, że *„Zawarte postanowienia planów miejscowych muszą być realistyczne oraz możliwe do zrealizowania - nie mogą one nadmiernie ograniczać praw obywateli, zwłaszcza tych chronionych konstytucyjnie* (por. wyr. NSA z 27.1.2011 r., II OSK 83/10, Legalis). Powyższe odnieść można przede wszystkim do możliwych, wynikających z planu ograniczeń prawa własności. Nie oznacza to jednak tego, żeby prawo własności mogło stanowić w każdym przypadku czynnik blokujący rozwiązania ważne z punktu widzenia ładu przestrzennego, zrównoważonego rozwoju, czy też interesu publicznego. Nie można jednak poprzez brak ustaleń dotyczących sposobu zagospodarowania terenu ograniczyć prawo własności nieruchomości.

W związku z tym organ nadzoru uznał, że brak ustaleń planistycznych dla jednego z terenów objętych miejscowym planem stanowi istotne naruszenie prawa przesądzające o konieczności wyeliminowania przedmiotowej uchwały Rady Miejskiej w Lublińcu z obrotu prawnego.

2. Rada Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy oraz § 4 pkt. 6 rozporządzenia w miejscowym planie obowiązkowo określa się wysokość zabudowy. W przedmiotowej uchwale w §2 pkt 17 (słowniczek) wysokość zabudowy została zdefiniowana w odniesieniu do budynku, a nie do obiektów budowlanych w rozumieniu ustawy z dnia 7 lipca 1994r. Prawo Budowlane (Dz.U. Nr 243, poz. 1623 – tekst jednolity z dnia 12 lipca 2010 r.). Wobec tego, pomimo, iż takie obiekty mogą być realizowane w granicach objętych planem (na co jednoznacznie wskazują zapisy szczegółowe dotyczące przeznaczenia poszczególnych terenów) i będą stanowiły zabudowę w rozumieniu § 4 pkt 6 rozporządzenia, nie można będzie określić ich wysokości. 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 przyjęcie, 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.*” Należy więc stwierdzić, że przedmiotowy plan nie określa wysokości zabudowy dla terenów objętych granicami opracowania. 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 – według organu nadzoru – jest istotnym naruszeniem prawa.

3. W § 18 uchwały Nr 457/XL/2013 dotyczącym szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości określono w rzeczywistości warunki podziału nieruchomości, istotnie naruszając art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy w związku z § 4 pkt. 8 rozporządzenia, zgodnie z którymi w planie miejscowym określa się obowiązkowo szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem. 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, co potwierdza orzecznictwo sądowe – *vide* w yrok WSA w Gliwicach o sygnaturze SA II/GL 522/09 oraz WSA we Wrocławiu o sygnaturze II SA/Wr 510/09 i NSA o sygnaturze II OSK 1922/10. Obligatoryjnie należało zatem ustalić szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości. Po analizie ustaleń planu należy stwierdzić, że przedmiotowa uchwała takich postanowień nie zawiera.

Treść § 18 nie wyczerpuje bowiem 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 należy uznać, że nie dopełniono obowiązku określenia obligatoryjnych zasad i warunków dokonywania procesu scalania i podziału nieruchomości. Uszczegółowienie powyższych zasad i warunków jest również niezbędne w świetle przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010r. nr 102, poz. 651 ze zm.), bowiem bez ich ustalenia w planie niemożliwe jest przeprowadzenie procedury scalania i podziału nieruchomości. Art. 102 w/w ustawy wskazuje bowiem, że podstawą dla postępowania scaleniowego są zapisy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a treść planów wyznacza zakres przedmiotowy i podmiotowy czynności podejmowanych w toku postępowania scaleniowego. Należy mieć także na uwadze fakt, że wszczęcie procedury scaleniowej może nastąpić zarówno z urzędu (art. 22 Ustawy w związku z art. 102 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami), 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). Bez ustalenia szczegółowych zasad i warunków określonych planem dokonanie scalenia na wniosek nie będzie możliwe.

W § 18 odniesiono się faktycznie nie do scalania i podziału nieruchomości, lecz tylko do podziału nieruchomości, co wykracza poza zakres delegacji ustawowej. Jak zauważa WSA we Wrocławiu (II SA/Wr 510/09) i NSA (II OSK 1922/10), należy odróżnić instytucję podziału nieruchomości (art. 93 i następane zawarte w rozdziale 1 działu III ustawy o gospodarce nieruchomościami) od instytucji scalania i podziału nieruchomości (art. 101 i następane zawarte w rozdziale 2 działu III ustawy o gospodarce nieruchomościami). Warunki i zasady podziału nieruchomości ustala 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 brak planu. Jako jedno z podstawowych kryteriów dopuszczających podział nieruchomości ustawa 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 właściwy organ wykonawczy gminy w postępowaniu administracyjnym. Tym samym rada gminy nie posiada kompetencji do tego, aby w formie uchwały dopuszczać lub nie podział nieruchomości na obszarze objętym planem.

Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

Mając na uwadze powyższe, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały wskazanej w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia w całości 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.

z up. WOJEWODY
ŚLĄSKIEGO
Dyrektor Wydziału
Infrastruktury

Igor Śmietański

Otrzymują:

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