



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 16 kwietnia 2013 r.

Poz. 3424

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IFIII.4131.11.2013 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 5 kwietnia 2013 r.

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 X/119/13 Rady Miejskiej w Bytomiu z dnia 25 lutego 2013 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części obszaru Bobrka w Bytomiu w części dotyczącej poniższych zapisów:

- §9 ust. 3
- § 13 ust. 5 pkt 4
- § 13 ust. 5 pkt 5
- § 13 ust. 5 pkt 7
- § 13 ust. 5 pkt 8
- § 15 ust. 2 pkt 3 lit. b
- § 15 ust. 2 pkt 3 lit. c
- § 20 ust. 2 pkt 2
- § 20 ust. 5
- § 25 ust. 4.

Uzasadnienie

W dniu 25 lutego 2013 r. Rada Miejska w Bytomiu podjęła uchwałę w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części obszaru Bobrka w Bytomiu.

Stosownie do przepisu art. 20 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (tekst jednolity z 2012 r. Dz.U. poz. 647 z późn. zm. – zwanej dalej: u.p.z.p.) Prezydent Bytomia, pismem znak: AAP.7321-2/09 z dnia 4 marca 2013 r., złożonym do tutejszego Organu w dniu 7 marca 2013 r., przekazał organowi nadzoru dokumentację prac planistycznych odzwierciedlającą przebieg postępowania w sprawie uchwalenia miejscowego planu wraz z uchwałą Nr X/371/13.

Organ sporządzający plan miejscowy był związany 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 sporządzenia, a postępowanie nie zostało zakończone do dnia wejścia w życie ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe.

W myśl art. 28 ust. 1 u.p.z.p. naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w części lub w całości. W przypadku naruszenia zasad sporządzania planu każde naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, a nie tylko istotne, winno skutkować stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części.

W trakcie prowadzonego postępowania nadzorczego, mającego na celu zbadanie legalności uchwały, organ nadzoru stwierdził, że przedmiotowa uchwała istotnie narusza przepisy art. 64 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 z późn. zm.), art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn. z 2012 r. Dz. U. poz.391 ze zm.).

Przedmiotowa uchwała w ocenie organu nadzoru w części wskazanej w sentencji narusza także zasady sporządzania planu miejscowego wynikające z przepisów zawartych w art. 15 ust. 2 i 3 oraz Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587 – zwanego dalej: Rozporządzeniem), dotyczących obowiązkowego katalogu dopuszczalnych ustaleń planu.

Powyższe przepisy zostały naruszone w następującym zakresie:

1. W §9 ust. 3 uchwały Rada Miejska w Bytomiu, w związku z występowaniem na terenie objętym planem udokumentowanego złoża węgla kamiennego „Bobrek-Miechowice” (nr331), ustaliła, że „na obszarze objętym planem nie dopuszcza się eksploatacji złoża”. Powyższym ustaleniem Rada Miejska przekroczyła swoje kompetencje w zakresie stanowienia prawa miejscowego wynikające z art. 15 ust. 2 i 3 u.p.z.p.

Zgodnie z ustawą z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. nr 163, poz. 981z późn. zm.) gmina nie jest właściwym organem do wydawania koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż. Udział gminy w zakresie wydawania takiej koncesji ogranicza się do wydania uzgodnienia w oparciu o art. 23 ust. 2 pkt 2 wyżej cytowanej ustawy, którego kryterium ustala art. 7 brzmiący: „1. *Podjęcie i wykonywanie działalności określonej ustawą jest dozwolone tylko wówczas, jeżeli nie naruszy ona przeznaczenia nieruchomości określonego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz w odrębnych przepisach. 2. W przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego podjęcie i wykonywanie działalności określonej ustawą jest dopuszczalne tylko wówczas, jeżeli nie naruszy ona sposobu wykorzystywania nieruchomości ustalonego w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz w odrębnych przepisach*”.

Tym zapisem gmina naruszyła również art. 94 Konstytucji RP, zgodnie z którym „*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*”.

Ponadto, zgodnie z art. 125 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska* (tekst jednolity, Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150, z późn. zm.) złoża kopalin podlegają ochronie polegającej na racjonalnym gospodarowaniu ich zasobami oraz kompleksowym wykorzystaniu kopalin, w tym kopalin towarzyszących. Przyjęcie takich ustaleń planu przez Radę Miejską w Bytomiu prowadzi do całkowitego braku możliwości eksploatacji złoża położonego w granicach przedmiotowego planu miejscowego, co stoi w sprzeczności z art. 125 Prawa ochrony środowiska. Dodatkowo należy zauważyć, iż zgodnie z ustawą z dnia 6 lipca 2001 r. *o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju* (Dz. U. Nr 97, poz. 1051) złoża kopalin stanowią strategiczne zasoby naturalne kraju, które należy użytkować zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju.

Powyższe potwierdza WSA w Gliwicach z dnia 30 listopada 2012 r. znak II SA/Gl 1226/12: „*Jest poza sporem, że objęty planem miejscowym teren, nie stanowi terenu górniczego w rozumieniu ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. Nr 163, poz. 981 z późn. zm.), którego granice określa dopiero koncesja na wydobywanie kopaliny (art. 32 ust. 1), lecz występują tam niewyeksplątowane złoża węgla kamiennego. Celem zapisów § 7 ust. 9 - 11 uchwały, było zaś wprowadzenie ograniczeń w przyszłej eksploatacji złoża (...). Tego rodzaju materia nie podlega regulacji w drodze aktu prawa miejscowego.(...) Przede wszystkim należy podnieść, że w istocie chodzi o kolizję z interesem Państwa, gdyż chodzi o dobro narodowe zgodnie z przywołaną przez organ nadzoru ustawą z dnia 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju (Dz.U. Nr 97, poz. 1051). Istotne jest też, że plan dla terenu górniczego podlega uzgodnieniu z właściwym organem nadzoru*

górniczego z mocy art. 17 pkt 7 lit. g u.p.z.p. Tymczasem wymóg taki nie dotyczył niniejszej sprawy. Stąd też wprowadzenie ograniczeń w przyszłej eksploatacji górniczej bez uzgodnienia z takim organem w istocie zmierza do obejścia ustawy”.

Mając zatem powyższe na uwadze organ nadzoru postanowił stwierdzić nieważność ustalenia § 9 ust. 3 uchwały.

2. Rada Miejska w Bytomiu zapisami § 13 ust. 5 pkt 4 i 5 ustaliła „zakaz stosowania szczelnych zbiorników bezodpływowych do czasowego gromadzenia ścieków, z zastrzeżeniem punktu 5”, w którym dopuściła ich stosowanie „wyłączenie na etapie realizacji inwestycji”. Ponadto w § 13 ust. 5 pkt 7 wprowadziła „zakaz stosowania indywidualnych systemów oczyszczania”, z warunkiem dopuszczenia „stosowania indywidualnych systemów oczyszczania ścieków przemysłowych wyłącznie w przypadku doprowadzenia jakości ścieków do norm obowiązujących przy odprowadzaniu ścieków do kanalizacji, wód powierzchniowych, lub do ziemi”. Powyższe zapisy stoją w sprzeczności z regulacjami zawartymi w przepisie art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zgodnie z którym właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez przyłączenie nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej lub, w przypadku gdy budowa sieci kanalizacyjnej jest technicznie lub ekonomicznie nieuzasadniona, wyposażenie nieruchomości w zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych lub w przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych, spełniające wymagania określone w przepisach odrębnych; przyłączenie nieruchomości do sieci kanalizacyjnej nie jest obowiązkowe, jeżeli nieruchomość jest wyposażona w przydomową oczyszczalnię ścieków spełniającą wymagania określone w przepisach odrębnych. Rada gminy nie może więc wprowadzić do przepisów uchwały nakazu podłączenia się do kanalizacji sanitarnej. Przepisy prawa przewidują bowiem wyjątki od tej zasady. Przestanką odstąpienia od konieczności podłączenia się do kanalizacji są wskazane powyżej przyczyny techniczne lub ekonomiczne. Ewentualną decyzję nakazującą podłączenie wydaje organ wykonawczy gminy, opierając się na art. 5 ust. 7 cyt. ustawy o utrzymaniu czystości i porządku.

Oceniając zgodność z prawem wymienionych przepisów uchwały również trzeba sięgnąć do unormowania zamieszczonego w § 26 ust. 3 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 75, poz. 690 ze zm.). Przepis ten odnosi się w swojej hipotezie do analogicznej sytuacji jaka została uregulowana przepisami § 13 ust. 5 pkt 4, 5, 7 i 8 zaskarżonej uchwały zostały w nich jednak zawarte uregulowania zgoła odmienne, a mianowicie, w razie braku warunków przyłączenia sieci wodociągowej i kanalizacyjnej, działka może być wykorzystana pod zabudowę budynkami przeznaczonymi na pobyt ludzi, pod warunkiem zapewnienia możliwości korzystania z indywidualnego ujęcia wody, a także zastosowania zbiornika bezodpływowego lub przydomowej oczyszczalni ścieków, gromadzenie lub oczyszczanie wymaga pozytywnej opinii właściwego terenowo inspektora ochrony środowiska.

3. Rada Miejska w Bytomiu w § 15 ust. 2 pkt 2 uchwały dla terenu oznaczonego symbolem **05MN** zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wyznaczyła „strefę koncentracji zieleni” ustaloną „zgodnie z rysunkiem planu”. Dla wyżej wymienionej strefy w § 15 ust. 2 pkt 3 lit. b i c ustalono minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej – 85% oraz minimalny udział powierzchni zadrzewionych w ramach powyższej powierzchni biologicznie czynnej – 80 %. Natomiast w § 15 ust. 3 pkt 2 dla całego terenu **05MN** ustalono minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej – 50 %. Wobec powyższego dla tej samej części terenu oznaczonej jako „strefa koncentracji zieleni” obowiązują dwa różne parametry powierzchni biologicznie czynnej. Wprowadzając oddzielnie parametry dotyczące np. powierzchni biologicznie czynnej, a więc odmienny sposób zagospodarowania, należało wydzielić przedmiotową część terenu liniami rozgraniczającymi zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. 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, a ustalenie dwóch sprzecznych ze sobą parametrów – według organu nadzoru – jest istotnym naruszeniem prawa. Należy również zauważyć, iż zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. powierzchnię biologicznie czynną ustala się w stosunku do powierzchni działki budowlanej. Mając zatem powyższe na uwadze organ nadzoru postanowił stwierdzić nieważność ustalenia § 15 ust. 2 pkt 3 lit. b i c przedmiotowej uchwały.

4. W § 20 ust. 2 pkt 2 uchwały dla terenu oznaczonego symbolem **01U** zabudowy usługowej, ustalono że „w obrębie terenu dopuszcza się nie więcej niż 1 budynek”. Ograniczenie liczby budynków na działce narusza prawo własności do nieruchomości. Właściciel działki budowlanej może posiadać działkę budowlaną, na której dopuszczono określony rodzaj zabudowy, a planowana zabudowa drugiego budynku może spełniać wszystkie zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu określone przez plan miejscowy, jednak poprzez powyższe ustalenie nie będzie możliwa jego lokalizacja. Pomimo, że władztwo planistyczne oparte jest na ustawowym umocowaniu do wprowadzania ograniczeń w prawach konstytucyjnie chronionych – art. 3 ust. 1 u.p.z.p - 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.

5. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 8 Rozporządzenia, plan miejscowy powinien ustalać szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym, niezależnie od tego, czy w planie wyznacza się czy też nie granice obszarów wymagających przeprowadzenia scaleń i podziałów nieruchomości. Przepisy te stanowią podstawę do postępowania scaleniowego, którego tryb i zasady uregulowano w Dziale III Rozdziale 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

W § 20 ust. 5 uchwały ustalono „zakaz wydzielania nowych działek za wyjątkiem działek pod infrastrukturę techniczną”. Natomiast w § 25 ust. 4 ustalono „zakaz wydzielania działek budowlanych o powierzchni mniejszej niż powierzchnia terenu. Pomimo, iż przedmiotowe zapisy ujęto jako zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości, w rzeczywistości stanowią ustalenia regulujące podziały nieruchomości, dokonywane na podstawie przepisów Działu III rozdziału 1 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 wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z 20 stycznia 2011 r., nr II OSK 2235/10, „nie rada gminy, lecz wójt gminy jest organem właściwym do podziału nieruchomości. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie jest aktem przeznaczonym do dokonywania takich rozstrzygnięć o charakterze indywidualnym.(...) Rozgraniczenie nie może naruszać przeznaczenia działek ustalonego w planie i możliwości ich zagospodarowania. Podziału nieruchomości można dokonać, jeżeli jest on zgodny z ustaleniami planu miejscowego. Zgodność z ustaleniami planu w myśl ust.1 dotyczy zarówno przeznaczenia terenu, jak i możliwości zagospodarowania wydzielonych działek gruntu. (art.93 ustępy 1 i 2 u. gosp .nieruch.).(...) Naczelny Sąd Administracyjny podziela stanowisko Wojewody Dolnośląskiego, że określenie wielkości działek jakie mogą podlegać podziałowi, bądź być efektem rozgraniczenia, nie mieści się w ustalaniu przeznaczenia terenu i możliwości zagospodarowania”.

Mając zatem powyższe na uwadze organ nadzoru postanowił stwierdzić nieważność ustaleń § 20 ust. 5 i § 25 ust. 4 uchwały.

Dodatkowo należy zauważyć, iż uregulowania § 10 uchwały stanowiące ogólne zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości, jak również ustalenia przepisów szczegółowych dla pozostałych terenów odnoszące się do zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości są zapisane w niejednoznaczny sposób i także mogą być interpretowane jako ustalenia regulujące podziały nieruchomości. Również odnoszenie się w ustaleniach do działki budowlanej zdefiniowanej w art. 2 pkt 12 u.p.z.p., może stać w sprzeczności z przepisem art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, który jednoznacznie wskazuje, iż wynikiem procedury scalania i podziału są działki gruntu.

Zgodnie z art. 28 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 części.

Wyżej przedstawione naruszenia zasad sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego winny skutkować uchynieniem uchwały w całości lub w części, zależnie od tego, czy plan miejscowy po uchynieniu ustaleń naruszających prawo będzie spełniał wymogi zawarte w art. 15 ust. 2 i 3 określającym jego niezbędny zakres. Zdaniem organu po uchynieniu wyżej przytoczonych ustaleń przedmiotowa uchwała będzie spełniała wymogi ustawowe w niezbędnym zakresie. Mając na uwadze powyższe, stwierdzenie nieważności uchwały w części określonej 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.

z up. WOJEWODY
ŚLĄSKIEGO
Dyrektor Wydziału
Infrastruktury

Igor Śmietański

Otrzymują:

1. Rada Miejska w Bytomiu, Parkowa 2, 41-902 Bytom ,
2. Ad acta/JK