



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

---

Katowice, dnia 10 listopada 2014 r.

Poz. 5674

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IFIIL.4131.56.2014 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 3 listopada 2014 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (tj. Dz. U. z 2013 r., poz. 594), w związku z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (tj. Dz. U. z 2012, poz. 647, z późn. zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr IX/8/2014 Rady Miejskiej w Bieruniu z dnia 25 września 2014 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenów położonych pomiędzy ul. Chemików, ul. Turyńską i linią kolejową relacji Tychy – Łędziny, w całości.

#### **Uzasadnienie**

W dniu 25 września 2014 r. Rada Miejska w Bieruniu podjęła uchwałę w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenów położonych pomiędzy ul. Chemików, ul. Turyńską i linią kolejową relacji Tychy – Łędziny.

Stosownie do przepisu art. 20 ust. 2 cyt. ustawy z dnia 27 marca 2003 r. *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (zwanej dalej: u.p.z.p.), w dniu 2 października 2014 do organu nadzoru wpłynęła uchwała Nr IX/8/2014 wraz z dokumentacją prac planistycznych odzwierciedlającą przebieg postępowania w sprawie uchwalenia miejscowego planu.

W dniu 30 października 2014 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze oraz poinformował Gminę o możliwości złożenia wyjaśnień.

W trakcie prowadzonego postępowania nadzorczego, mającego na celu zbadanie legalności uchwały, organ nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z naruszeniem zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w następującym zakresie.

1. W § 2 ust. 1 uchwały określono elementy przedstawione na załączniku graficznym, które stanowią ustalenie planu. W ustępie 3 skazanego paragrafu określono natomiast oznaczenia graficzne elementów informacyjnych. Do elementów informacyjnych, nie stanowiących ustaleń planu, Rada Miejska w Bieruniu zaliczyła m.in. „zagrożenia powodziowe i tereny zalewowe według aktualizacji studium”. Na rysunku planu, stanowiącym załącznik nr 1 do badanej uchwały, tereny te zostały przedstawione szraflując składającą się z niebieskich krzyżujących się linii. Zgodnie z oznaczeniem na rysunku planu, w strefie zagrożenia powodziowego i terenów zalewowych, przyjętych na podstawie studium miasta Bierunia, znajdują się tereny oznaczone symbolem 3MN, przeznaczone na cele zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej.

Zgodnie z § 7 pkt 9 rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. *w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego* (Dz. U. Nr 164, poz. 1587 – zwanego dalej: rozporządzeniem) rysunek planu zawiera w razie potrzeby oznaczenia elementów informacyjnych, niebędących ustaleniami projektu planu miejscowego. Niemniej jednak z przepisów tego samego rozporządzenia, z § 4 pkt 9 wynika jednoznacznie, iż plan miejscowy winien zawierać ustalenia

dotyczące granic i sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów, w tym terenów górniczych, a także **narażonych na niebezpieczeństwo powodzi** oraz zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych, sformułowane w nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów. Tym samym uznać należy, iż elementy informacyjnie wskazane na rysunku planu można wprowadzać pod warunkiem, iż nie stanowią one ustaleń planu. W omawianej sytuacji dla terenów zagrożenia powodziowego oraz terenów zalewowych, przedstawionych informacyjnie na rysunku planu, jako obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi, w treści uchwały winny być wprowadzone ustalenia w formie nakazów, zakazów, czy też ograniczeń w zabudowie, a tym samym treść zawarta na rysunku planu powinna znajdować się w warstwie ustaleń planu, a nie jego informacji. W omawianej uchwale nie wypełniono wymogów wynikających z § 4 pkt 9 rozporządzenia, bowiem tekst uchwały Nr IX/8/2014 w żaden sposób nie odnosi się do przedstawionych informacyjnie „*zagrożeń powodziowych i terenów zalewowych według aktualizacji studium*”. Również dla terenów oznaczonych symbolem 3MN leżących w strefie wskazanych zagrożeń **nie poczyniono żadnych ustaleń świadczących o uwzględnieniu występujących zagrożeń powodziowych i zalewowych** w sposobie zagospodarowania terenu, bowiem dla wszystkich terenów mieszkaniowych oznaczonych symbolem MN przyjęto jednolite ustalenia.

Powyższe rażąco narusza także przepis art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p., w którego w planie miejscowym obowiązkowo określa się szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy. Jeżeli zatem na terenie gminy występują tereny, dla których należy określić szczególne warunki zagospodarowania, a bez wątplenia terenami takimi są tereny zagrożone powodzią oraz tereny zalewowe, rada miejska bezwzględnie winna wypełnić ciążyący na niej wymóg wynikający z art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p., tym bardziej iż przepis ten stanowi normę bezwzględnie obowiązującą, a rada miejska zobowiązana jest do wyczerpania zakresu planu miejscowego wyznaczonego przepisem art. 15 ust. 2 poprzez uregulowanie wszystkich kwestii uznanych za ustawodawcę za istotnie.

Brak ustaleń dla oznaczonych terenów zagrożenia powodziowego i terenów zalewowych narusza także ustalenia uchwały Nr IV/I/2013 Rady Miejskiej w Bieruniu z dnia 25 kwietnia 2013 r. w sprawie „Aktualizacji studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Bierunia”. W pkt 2 Części B studium, *Kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny wyłączone spod zabudowy*, wskazano, że „w obszarach OP – urbanizacji, na których prognozowane są szczególne zagrożenia powodziowe i wpływy eksploatacji węgla kamiennego oraz na których występują tereny zalewowe – realizowany będzie cel uwzględnienia w rozwoju miasta tych zagrożeń oraz skutków trwającej i planowanej eksploatacji węgla kamiennego, które ograniczają lub warunkują możliwość zabudowy i zagospodarowania terenów.”

Jednocześnie w pkt 2.2 części B studium, *Ustalenia dotyczące przeznaczeń i wskaźników zagospodarowania i użytkowania terenów poszczególnych obszarów polityki przestrzennej*, w tabeli dotyczącej terenów MU, w granicach których leży przewidziany planem teren 3MN, dla zabudowy na terenach położonych w obszarach OP szczególnego zagrożenia powodziowego wskazano, że należy uwzględniać te zagrożenia poprzez:

- zakaz realizacji podpiwniczeń budynków,
- usytuowanie użytkowych poziomów budynków powyżej poziomu prognozowanych zagrożeń powodziowych,
- uwzględnianie zapisów dotyczących obszarów OP.

Powołane zapisy studium stanowią wytyczne do planów miejscowych. Dodatkowo, w pkt 11.2. części B studium, *Zagrożenia powodziowe*, wskazano iż gmina Bieruń posiada na swoim obszarze tereny narażone na niebezpieczeństwo powodzi. W planach miejscowych dla obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi należy przyjąć rozwiązania, które będą ograniczały zagrożenie powodziowe. W szczególności należy ograniczyć rozwój zabudowy oraz zapewnić przyjmowanie w planach form architektonicznych, które będą minimalizowały straty wśród istniejącej i planowanej zabudowy.

Wobec takich zapisów studium Rada Miejska w Bieruniu winna wypełnić nałożone na siebie zapisami studium wymogi w zakresie ochrony terenów zabudowy przed skutkami powodzi oraz podtopień i wprowadzić do badanego planu stosowne ograniczenia w zakresie zasad zabudowy i zagospodarowania terenów, dla terenów 3MN położonych w granicach zasięgu terenów oznaczonych w studium symbolem OP, wskazanych w planie jako „*zagrożenia powodziowe i tereny zalewowe według aktualizacji studium*”.

Po analizie badanej uchwały organ nadzoru zobowiązany był stwierdzić, że żaden z zapisów uchwały Nr IX/8/2014 nie odnosi się, ani też nie wprowadza szczególnych zasad zagospodarowania terenów leżących w obszarach zagrożonych powodzią i terenach zalewowych, wskazanych na rysunku planu.

Tym samym należy stwierdzić, że Rada Miejska w Bieruniu naruszyła również art. 20 ust. 1 u.p.z.p., w myśl którego rada gminy uchwała bowiem plan miejscowy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium, a w zakresie ustaleń dotyczących zagrożenia powodziowego zgodności ze studium stwierdzić nie można.

2. W § 7 ust.1 uchwały dla terenów oznaczonych symbolami od 1MN do 29MN, jako przeznaczenie podstawowe w pkt 1 ustalono zabudowę jednorodziną. Jako przeznaczenie uzupełniające dopuszczono m.in. w pkt 2 lit. a) zabudowę usługową handlu, w pkt 2 lit. b) zabudowę usługową gastronomi, w pkt 2 lit c) zabudowę usługową usług konsumpcyjnych. W § 7 ust. 2 dla wskazanych wyżej terenów ustalono parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenów, w tym:

- minimalny wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej: 50 % działki budowlanej;
- minimalny wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej dla zabudowy i obiektów wymienionych w ust. 1 pkt 2 lit. „a” i lit. „b” do 35 % działki budowlanej.

Poprzez powyższe zapisy § 7 ust. 2 uchwały, doprowadzono do sytuacji, w której **dla zabudowy usługowej usług konsumpcyjnych**, wymienionych w ust. 1 pkt 2 lit. c) **nie ustalono wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej**.

Stosownie do art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 6 rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587 – zwanego dalej: rozporządzeniem), w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział **procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej**, maksymalną wysokość zabudowy, geometrię dachu, gabaryty zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów.

Przepisy art. 15 ust. 2 u.p.z.p., o czym wspomniano już w pkt 1 niniejszego rozstrzygnięcia, stanowią obligatoryjną materię planu miejscowego i wszystkie wymogi w nich zawarte winny być przez prawodawcę miejscowego wypełnione. Odstąpienie zatem od ustalenia wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej dla dopuszczanej w ramach terenów MN zabudowy usługowej usług konsumpcyjnych stanowi naruszenie zasad sporządzania planu, poprzez niewypełnienie wymogu zawartego w art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p.

Jednocześnie w miejscu tym należy wskazać, że w § 7 ust. 3 uchwały, **nie ustalono także zasad zagospodarowania terenów dla dopuszczanej zabudowy usług handlu**. W pkt 1 lit. a) wskazanego paragrafu dopuszczono bowiem „realizację usług, o których mowa w ust. 1 pkt 2 lit. „b”, lit. „c” i lit. „d” na działkach wydzielonych lub jako wbudowane w budynki mieszkalne”. Tym samym ustalając powyższe zasady zagospodarowania dla terenów MN w ustaleniach § 7 ust. 3 pkt 1 lit. a) pominięto zabudowę usług handlu, o której mowa § 7 ust. 1 pkt 2 lit. a) uchwały, przy jednoczesnym ustaleniu wskazanych zasad zagospodarowania dla obiektów i urządzeń rekreacyjnych i sportowych, które zabudowy usługowej nie stanowią. W domyśle pozostaje, że tworząc przedmiotowy akt prawa miejscowego Rada Miejska w Bieruniu popełniła oczywistą omyłkę, która skutkuje jednak brakiem ustalenia zasad zagospodarowania, o których mowa w § 7 ust. 3 pkt 1 lit. a) uchwały dla zabudowy usług handlu.

3. W Rozdziale 2 *Zasady ochrony i kształtowania ład przestrzennego*, w § 5 ust. 5 ustalono: „Zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu na terenach zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, oznaczonej symbolem MN i na terenach zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z towarzyszącą zabudową usługową, oznaczonych symbolem MNU: sytuowanie budynku w odległości 1,5 m od granicy sąsiedniej działki budowlanej lub bezpośrednio przy tej granicy, zwróconego ścianą bez otworów okiennych lub drzwiowych.”

Zgodnie z § 12 ust. 1 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), budynek na działce budowlanej należy sytuować w odległości od granicy z sąsiednią działką budowlaną nie mniejszej niż:

1. 4 m - w przypadku budynku zwróconego ścianą z otworami okiennymi lub drzwiowymi w stronę tej granicy,

2. 3 m - w przypadku budynku zwróconego ścianą bez otworów okiennych lub drzwiowych w stronę tej granicy.

Jednocześnie w myśl § 12 ust. 2 sytuowanie budynku w przypadku, o którym mowa w ust. 1 pkt 2, dopuszcza się w odległości 1,5 m od granicy lub bezpośrednio przy tej granicy, jeżeli wynika to m.in. z ustaleń planu miejscowego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

Tym samym, możliwość sytuowania w odległości mniejszej niż 3 m od działki sąsiedniej budynku zwróconego ścianą bez otworów okiennych lub drzwiowych w stronę tej granicy, jest możliwe pod warunkiem, że wynika to z ustaleń planu miejscowego.

W omawianej sytuacji, poprzez zapisy § 5 ust. 5 uchwały, prawodawca nie tylko dopuścił możliwość realizowania zabudowy w odległości mniejszej niż 3 m, ale wręcz **nakazał takie sytuowanie budynków, na terenach oznaczonych symbolami MN i MNU**. Redagując bowiem przepisy wskazanego paragrafu uchwały, nie posłużono się dopuszczeniem realizacji zabudowy w granicy działki lub w odległości 1,5 m od niej, ale wprost wpisano, że zabudowa winna być sytuowana w odległości 1,5 m od granicy sąsiedniej działki budowlanej lub bezpośrednio przy tej granicy.

Takie sformułowanie zapisów planu miejscowego jako aktu prawa miejscowego stanowi modyfikację przepisów § 12 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, który jest aktem nadrzędnym w stosunku do planu miejscowego. Przepisy rozporządzenia bowiem niezależnie od postanowień planu miejscowego dopuszczają realizację budynku zwróconego ścianą bez otworów okiennych lub drzwiowych w odległości 3 m od działki sąsiedniej.

Tutejszy organ stoi na stanowisku, że modyfikowanie materii zawartej w aktach prawa wyższego rzędu w stosunku do aktów prawa miejscowego jest niedopuszczalne.

Powyższe stanowisko podziela również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w wyroku II SA/Sz 379/08, zgodnie z którym „*przepisy gminne mogą być wydawane wyłącznie w ramach obowiązujących przepisów wyższego rzędu (konstytucja, ustawa, rozporządzenie) i w zakresie upoważnień wyraźnie tam udzielonych organom gminy. Hierarchia źródła prawa została wyraźnie określona w art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Akty prawa miejscowego nie mogą regulować materii należących do przepisów wyższego rzędu i nie mogą być sprzeczne z nimi.*”. Wrocławski Wojewódzki Sąd Administracyjny (II SA/Wr 1179/98/) wskazał ponadto, że zmodyfikowany przepis może być interpretowany w kontekście zawartym w uchwale (planie miejscowym), co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy.

W myśl art. 28 ust. 1 u.p.z.p. naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały.

Mając na uwadze powyższe organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr IX/8/2014 Rady Miejskiej w Bieruniu z dnia 25 września 2014 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenów położonych pomiędzy ul. Chemików, ul. Turyńską i linią kolejową relacji Tychy – Łędziny, w całości.

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

**Bożena Goldamer - Kapala**

**Otrzymują:**

- 1) Rada Miejska w Bieruniu  
- za zwrotnym potwierdzeniem odbioru,
- 2) A/a.