



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 16 grudnia 2015 r.

Poz. 7143

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IFIII.4131.1.88.2015 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 3 grudnia 2015 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 1515), w związku z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 199, ze zm.),

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 218/XXI/2015 Rady Miejskiej w Sosnowcu z dnia 29 października 2015 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Sosnowca dla obszaru położonego rejonie ul. gen. Władysława Andersa, w części określonej w :

- § 8 ust. 1 pkt 2 oraz pkt 3 - w zakresie słów: *orientacyjnie*;
- § 8 ust. 2 pkt 1 oraz pkt 2 - w zakresie słów: *orientacyjnie*;
- § 11 ust. 3;
- § 25 ust. 3 pkt 2; § 28 ust. 4 pkt 5; § 30 ust. 3 pkt 5; § 32 ust. 2 pkt 7; § 35 ust. 4; § 38 ust. 3 pkt 5; § 42 ust. 3 pkt 8; § 43 ust. 3 pkt 8; § 44 ust. 2 pkt 8; § 45 ust. 3 pkt 8; § 48 ust. 2 pkt 7 - w zakresie słów: *oraz w odległości mniejszej niż 1,5 m od granicy działki*.

Uzasadnienie

W dniu 29 października 2015 r. Rady Miasta Sosnowca podjęła uchwałę w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Sosnowca dla obszaru położonego rejonie ul. gen. Władysława Andersa.

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.), dnia 5 listopada 2015 r. Wojewoda Śląski otrzymał uchwałę Nr 21/XXI/2015 wraz z dokumentacją prac planistycznych odzwierciedlającą przebieg postępowania w sprawie uchwalenia miejscowego planu.

W dniu 1 grudnia 2015 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. Na rysunku planu, stanowiącym załącznik nr 1 do uchwały 218/XXI/2015, jako oznaczenie obowiązujące przedstawiono zasięg dawnej płytkiej eksploatacji węgla kamiennego (do głębokości 50m), zasięg dawnej płytkiej eksploatacji odkrywkowej – wyrobiska wapieni i margli, szybiki oraz zasięg obszaru predysponowanego do wystąpienia ruchów masowych.

W § 8 uchwały, regulującym kwestie związane z granicami i sposobami zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów, w tym terenów górniczych, a także obszarów szczególnego zagrożenia powodzią oraz obszarów osuwania się mas ziemnych, w ustępie 1 – warunki górnicze, punktach 2 i 3 ustalono, że na rysunku planu **wskazuje się orientacyjnie** zasięg dawnej płytkiej eksploatacji węgla kamiennego, dla którego ustala się nakaz uwzględniania aktualnych warunków geologicznych przy realizacji obiektów budowlanych, a także wskazuje się orientacyjnie lokalizację szybków.

Dodatkowo, w § 8 ust. 2 pkt 1 i 2 dla obszarów zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych określono, że na podstawie „Rejestru terenów zagrożonych osuwaniem się mas ziemi na terenie Sosnowca – wstępne założenia do mapy osuwisk i terenów zagrożonych ruchami masowymi”, na rysunku planu **wskazuje się orientacyjnie** zasięg obszaru predysponowanego do wystąpienia ruchów masowych oraz zasięg dawnej eksploatacji odkrywkowej – skarpy wyrobiska wapieni i margli, dla których ustala się nakaz uwzględniania aktualnych warunków geologicznych przy realizacji obiektów budowlanych.

Porównując rysunek planu z jego tekstem, organ nadzoru stwierdził rozbieżność pomiędzy treścią ustaleń zawartą na rysunku planu, a ustaleniami zawartymi w § 8 ust. 1 pkt 2 i 3 oraz § 8 ust. 2 pkt 1 i 2.

Na rysunku planu jednoznacznie określono bowiem, jako **oznaczenie obowiązujące** zasięg dawnej płytkiej eksploatacji węgla kamiennego (do głębokości 50m), zasięg dawnej płytkiej eksploatacji odkrywkowej – wyrobiska wapieni i margli, szybiki oraz zasięg obszaru predysponowanego do wystąpienia ruchów masowych, podczas gdy w § 8 uchwały, dla wskazanych terenów ustalono, iż na rysunku planu **wskazuje się orientacyjnie** granice tych terenów. Powyższe prowadzi zatem do rozbieżności ustaleń planu.

Przepis art. 16 ust. 1 u.p.z.p. nie pozostawia bowiem wątpliwości, że plan miejscowy to w pierwszym rzędzie rysunek planu sporządzony na kopii mapy zasadniczej, a w razie jej braku na kopii mapy katastralnej. Rysunek ten stanowi więc nieodłączną część tego aktu prawnego stanowiącego przepis gminny.

Nie można zatem stosować rozbieżnych z tekstem uchwały oznaczeń zawartych na rysunku planu.

W omawianej sytuacji w tekście planu Rada Miejska ustaliła, iż na rysunku planu **wskazuje się orientacyjnie** zasięgi terenów, o których mowa wyżej, podczas gdy na rysunku planu ich granice zostały jednoznacznie ustalone, a nie wskazane orientacyjnie.

Z art. 15 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p. wynika, że w planie miejscowym określa się obowiązkowo **granice** i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, na podstawie odrębnych przepisów, terenów górniczych, a także obszarów szczególnego zagrożenia powodzią i obszarów osuwania się mas ziemnych. Skoro zatem na rysunku planu granice wskazanych terenów zostały wyraźnie określone i wprowadzone jako obowiązujące ustalenia planu, nie mogą być jednocześnie w tekście uchwały zmodyfikowane do roli oznaczeń orientacyjnych.

Ponadto, niedopuszczalnym pozostaje również, odnoszenie ustaleń planu, dotyczących nakazu uwzględniania aktualnych warunków geologicznych przy realizacji obiektów budowlanych, do orientacyjnie wskazanych terenów. Nie wiadomo bowiem w takiej sytuacji, do jakich faktycznie obszarów ustalenia te winny się odnosić.

Dlatego - w ocenie organu nadzoru - koniecznym było wyeliminowanie zapisów § 8 uchwały wskazanych w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego, w celu doprowadzenia ustaleń planu do jednorodności, a tym samym zgodności z prawem.

2. W *Rozdziale 3* zawierającym ustalenia szczegółowe dotyczące przeznaczenia terenów oraz zasad kształtowania zabudowy i zagospodarowania, Rada Miejska w Sosnowcu, dla terenów przeznaczonych na cele zabudowy mieszkaniowej i usługowej, wyszczególnionych w przepisach § 25, § 28, § 30, § 32, § 35, § 38, § 42, § 43, § 44, § 45, § 48 uchwały, dopuściła możliwość realizacji zabudowy bezpośrednio przy granicy działki oraz w odległości **mniej niż 1,5 m** od granicy działki.

Stosownie do przepisów § 12 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w *sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie* (t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 1422, zwanego dalej - rozporządzeniem), 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 zwróconego ścianą bez otworów okiennych, dopuszcza się **w odległości 1,5 m** od granicy lub bezpośrednio przy tej granicy, jeżeli wynika to z ustaleń planu miejscowego, albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Z przepisu § 272 ust. 2 rozporządzenia wynika natomiast, że budynki mieszkalne jednorodzinne, rekreacji indywidualnej oraz budynki mieszkalne zagrodowe i gospodarcze, ze ścianami i dachami z przekryciami nierozprzestrzeniającymi ognia, powinny być sytuowane **w odległości nie mniejszej** od granicy sąsiedniej, niezabudowanej działki, **niż jest to określone w § 12.**

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 ustalenia uchwały zawarte w § 25 ust. 3 pkt 2, § 28 ust. 4 pkt 5, § 30 ust. 3 pkt 5, § 32 ust. 2 pkt 7, § 35 ust. 4, § 38 ust. 3 pkt 5, § 42 ust. 3 pkt 8, § 43 ust. 3 pkt 8, § 44 ust. 2 pkt 8, § 45 ust. 3 pkt 8, § 48 ust. 2 pkt 7 - prawodawca miejscowy dopuścił możliwość realizowania zabudowy bezpośrednio przy granicy działki oraz w odległości **mniejszej niż 1,5 m** od granicy działki. Tym samym, redagując zapisy uchwały dopuszczające możliwość realizacji zabudowy w odległości **mniejszej niż 1,5 m** od granicy działki, rada miejska naruszyła przepisy § 12 ust. 2, w zw. § 272 ust. 2 rozporządzenia, wyraźnie stanowiące, że jeżeli wynika to z ustaleń planu miejscowego, można sytuować budynek zwrócony ścianą bez otworów okiennych lub drzwiowych w stronę granicy działki sąsiedniej w odległości mniejszej niż 3,0 m, pod warunkiem, że zabudowa lokalizowana będzie **bezpośrednio przy tej granicy, bądź w odległości 1,5 m** od niej. Jednocześnie ustawodawca nie uprawniał rady miejskiej do modyfikacji tego przepisu i dopuszczania lokalizacji zabudowy w odległości mniejszej niż 1,5 m od granicy działki.

Takie sformułowanie zapisów planu miejscowego stanowi deformację przepisów § 12 rozporządzenia, który jest aktem nadrzędnym w stosunku do planu miejscowego.

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

Orzecznictwo sądów administracyjnych jednomyślnie prezentuje, iż za niedopuszczalne należy uznać modyfikację (co miało miejsce w rozpoznawanej sprawie) przez przepisy prawa miejscowego aktów hierarchicznie wyższych (Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 października 1999r. (syg. II SA/Wr 1179/98, OSS 2000/1/17)). Ponadto zauważyć należy, że zmodyfikowany przepis może być interpretowany w kontekście zawartym w uchwale (planie miejscowym), co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy.

Stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego akty prawa miejscowego winny regulować kwestie wynikające z delegacji ustawowej w taki sposób, by przyjęte w oparciu o nią normy uzupełniały przepisy powszechnie obowiązujące. Ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nieobjętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym, w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt jest skierowany. Dlatego też z istoty aktu prawa miejscowego wynika niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, która polega na powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących go norm o charakterze powszechnie obowiązującym. Jednakowoż normy prawa miejscowego muszą ściśle mieścić się w granicach delegacji, która w tym przypadku nie upoważnia do odstępstw od przepisów ogólnie obowiązujących (patrz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 20 października 2015 r. – sygn. akt IV SA/Gl 1247/14)

Tym samym, należało uznać za niedopuszczalne zapisy uchwały pozwalające na realizowanie zabudowy w odległości **mniejszej niż 1,5 m** od granicy działki, podczas gdy rozporządzenie w przepisach § 12 ust. 2 w zw. z § 272 ust. 2 mówi o odległości **nie mniejszej niż 1,5 m.**

3. W § 11 uchwały Rada Miejska w Sosnowcu określiła szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości, w tym w § 11 ust. 2 uchwały ustaliła, iż szczegółowe zasady scalania i podziału nieruchomości ustala się w przepisach Rozdziału III uchwały. Rozdział III zawiera z kolei ustalenia szczegółowe dotyczące przeznaczenia terenów oraz zasad kształtowania zabudowy i zagospodarowania, poprzez które określono między innymi szczegółowe zasady scalania i podziału, w tym wymagane przepisami art. 15 ust. 2 pkt 8 oraz § 4 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w *sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego* (Dz. U. Nr 164, poz. 1587) parametry działek uzyskanych w wyniku procedury scalania i podziału. Jednocześnie w § 11 ust. 3 uchwały ustalono, iż zabrania się wydzielania działek bez dostępu do drogi publicznej, z wyjątkiem wydzielania działki w celu:

- a. powiększenia działki sąsiedniej, które posiada dostęp do drogi publicznej,
- b. lokalizacji urządzeń infrastruktury technicznej lub nośników reklamowych,
- c. regulacji granic działki,
- d. realizacji dojazdów.

Wskazane w § 11 ust. 3 uchwały regulacje nie stanowią elementów procedury scalania i podziału, o której mowa w przepisach art. 101 i dalszych ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. *o gospodarce nieruchomościami* (t.j. Dz. U. z 2015, poz. 1774.), polegającej na przekształceniu niekorzystnie ukształtowanych terenów i ponownego ich wykorzystania zgodnie z przewidzianym w planie zagospodarowania terenu. W wyniku scalania i podziału powstają bowiem działki gruntu o parametrach określonych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. W ramach procedury scaleniowej nie zachodzi natomiast procedura powiększenia działki sąsiedniej, regulacji jej granic czy też wydzielania działki na cele infrastruktury technicznej – czyli podziałów dokonywanych na indywidualny wniosek. W takiej bowiem sytuacji mają zastosowanie przepisy zawarte w *Dziale III Rozdziale I. Podziały nieruchomości* ustawy o gospodarce nieruchomościami, które w art. 96 ust. 1 zastrzegają decyzję w sprawie podziału nieruchomości dla wójta, burmistrza albo prezydenta miasta. Zatem to nie rada gminy, ale wójt, burmistrz lub prezydent miasta jest organem właściwym do podziału nieruchomości. „*Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie jest aktem przeznaczonym do dokonywania takich rozstrzygnięć o charakterze indywidualnym. Podział kompetencji między radę gminy i wójta gminy oznacza w szczególności, że rada nie jest uprawniona do udzielania w swych uchwałach wytycznych wiążących wójta przy wykonywaniu jego ustawowych kompetencji...*” (patrz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 stycznia 2011 r. – sygn. akt II OSK 2235/10)

Kwestia wydzielania działek pod drogi w ramach procedury scalania i podziału została natomiast uregulowana w art. 105 ustawy o gospodarce nieruchomościami i nie powinna być ponownie regulowana przez akt prawa miejscowego.

Uchwalając plan w takim brzmieniu – § 11 ust. 3 – rada miejska wykracza poza upoważnienie ustawowe zawarte w art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. oraz wkracza w sferę uprawnień ustawowo zastrzeżonych dla organu wykonawczego gminy upoważnionego do określenia zasad podziału nieruchomości w drodze decyzji administracyjnej.

W myśl art. 85 i 86 *ustawy o samorządzie gminnym* wojewoda sprawuje nadzór nad działalnością gminną na podstawie kryterium zgodności z prawem. Zgodnie z art. 91 wskazanej ustawy uchwała gminy, która jest sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w drodze rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na konieczność taką wskazuje także art. 28 u.p.z.p., którego przepisy jednoznacznie mówią, że istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały gminy w całości lub w części.

Zatem akt prawa miejscowego może być objęty stwierdzeniem nieważności w całości lub w części. O zakresie rozstrzygnięcia decyduje natomiast fakt, czy stwierdzone naruszenie prawa będzie miało wpływ na całą uchwałę, czy będzie dotyczyło jedynie pojedynczych przepisów niezgodnych z aktami prawa hierarchicznie wyższymi, które to jednak naruszenia nie będą rzutować na całą uchwałę.

W omawianej sprawie, wskazane naruszenie zasad sporządzania planu, dawało organowi nadzoru podstawy do stwierdzenia jedynie częściowej nieważności zapisów uchwały Nr 218/XXI/2015 Rady Miejskiej w Sosnowcu z dnia 29 października 2015 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Sosnowca dla obszaru położonego rejonie ul. gen. Władysława Andersa, w zakresie wskazanym w sentencji 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

Bożena Goldamer - Kapala

Otrzymuje:

1. Rada Miejska w Sosnowcu

- za zwrotnym potwierdzeniem odbioru

2. A/a.