



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 3 czerwca 2015 r.

Poz. 3037

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR IFIII.4131.1.30.2015 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 28 maja 2015 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* (t.j. Dz. U. z 2015, poz. 199),

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VII/77/2015 Rady Miejskiej w Jaworznie z dnia 23 kwietnia 2015 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania w rejonie ul. Świstackiego w Jaworznie.

Uzasadnienie

W dniu 23 kwietnia 2015 r. Rada Miejska w Jaworznie podjęła uchwałę w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie ul. Świstackiego w Jaworznie.

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 29 kwietnia 2015 r. Wojewoda Śląski otrzymał dokumentację prac planistycznych odzwierciedlającą przebieg postępowania w sprawie uchwalenia miejscowego planu, przekazaną pismem znak: UA-ZP.6721.8.4.2015 przez Prezydenta Miasta Jaworzna. Natomiast w dniu 4 maja 2015 r. do organu nadzoru wpłynęła uchwała Nr VII/77/2015.

W dniu 18 maja 2015 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze oraz poinformował Gminę o możliwości złożenia wyjaśnień.

Pismem z dnia 27 maja 2015 r., znak: UA-ZP.6721.8.7.2015, Prezydent Miasta Jaworzna złożył wyjaśnienia w sprawie.

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. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. 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, **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. 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), jako akt wykonawczy do *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* doprecyzowuje wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego, w tym zasady określania liczby miejsc postojowych. I tak, w § 4 pkt 9 lit c) rozporządzenia, wskazano, iż ustalenia planu dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów

komunikacji powinny zawierać m.in. wskaźniki w zakresie komunikacji, w szczególności **ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań** lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych. W badanej uchwale Rada Miejska w Jaworznie, w § 7 ust. 9 pkt 2 ustaliła dla obszaru objętego planem następujące minimalne wskaźniki miejsc postojowych: dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej – **min. 2 miejsca postojowe na 1 działkę budowlaną** łącznie z miejscami garażowymi. Analizując wskazane przepisy, uchwalając przedmiotowy plan rada miejska winna była określić minimalne wskaźniki miejsc postojowych nie jak to uczyniła w odniesieniu do działki budowlanej, lecz do ilości mieszkań realizowanych w ramach planowanej zabudowy mieszkaniowej. Ustalając natomiast wspomniany wskaźnik w odniesieniu do działki budowlanej, którą mogą stanowić jednocześnie wszystkie nieruchomości objęte przedmiotowym planem, Rada Miejska w Jaworznie naruszyła zasady sporządzania planu miejscowego wynikające z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. w związku z § 4 pkt 9 rozporządzenia. Wskaźnik miejsc postojowych odnoszący się do działki budowlanej jest niezgodny ze wskazanymi przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

2. Uchwalając miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego w rejonie ul. Świstackiego w Jaworznie Rada Miejska w Jaworznie wyznaczyła dwa tereny oznaczone symbolem 1MN i 2MN przeznaczone zgodnie z ustaleniami na cele zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej. Dla wskazanych terenów, na rysunku planu, stanowiącym załącznik nr 1 do uchwały Nr VII/77/2015, zaznaczono przebieg linii zabudowy ograniczającej obszar, na którym może być wznoszona dopuszczona planem zabudowa. Po szczegółowej analizie rysunku planu organ nadzoru stwierdził, iż przy przyjętych założeniach planu, w tym wyznaczonej graficznie linii zabudowy, nie jest możliwe zrealizowanie przeznaczenia przewidzianego dla terenu 2MN. Tym bardziej, że poza ustaleniami przyjętymi w akcie prawa miejscowego jakim jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, przy sytuowaniu zabudowy działają także przepisy prawa powszechnie obowiązującego, w tym ustawy o drogach publicznych. Stosownie do art. 43 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. *o drogach publicznych* (Dz. U. z 2015 r., poz. 460) obiekty budowlane przy drogach publicznych – drodze gminnej, powinny być usytuowane w odległości 6 m w terenie zabudowanym od zewnętrznej krawędzi jezdni. Stosownie do przepisu § 4 ust. 2 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. *w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie* (Dz. U. Nr 43, poz. 430) drogę klasy dojazdowej kwalifikuje się do kategorii dróg publicznych gminnych. Tym samym oznaczoną na rysunku planu symbolem 2KDD drogę dojazdową należy traktować w kategorii drogi gminnej. Uwzględniając zatem wyznaczoną na rysunku planu linię zabudowy dla terenu 2MN, a także obowiązujące przepisy w zakresie lokalizacji obiektów budowlanych w sąsiedztwie dróg publicznych nie jest możliwym do zrealizowania przeznaczenie terenu pod zabudowę mieszkaniową jednorodziną przewidziane w § 7 uchwały dla terenu 2MN. W myśl natomiast art. 4 ust. 1 i art. 14 ust. 1 u.p.z.p. plan miejscowy sporządza się w celu przeznaczenia terenu, określenia sposobów jego zagospodarowania oraz zabudowy. Tak przyjęte ustalenia planu w zakresie przebiegu linii zabudowy, odległości zabudowy od dróg publicznych oraz granic terenu 2MN powodują, że nadrzędne cele założone dla sporządzenia planu miejscowego dla terenu 2MN nie zostały wypełnione, naruszającym tym samym zasady sporządzania planu. Stosownie do § 25 ust. 1, znajdującego zastosowanie do aktów prawa miejscowego na podstawie § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. *w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”* (Dz. U. Nr 100, poz. 908 – zwanego dalej: ZTP), przepis prawa materialnego powinien możliwie bezpośrednio i wyraźnie wskazywać kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować. Tymczasem wszystkie normy uchwały odwołujące się do terenu 2MN nie spełniają tego warunku. Potencjalny inwestor nie jest w stanie ich zrealizować, co prowadzi do wniosku, że teren ten został wyłączony spod zabudowy, a w konsekwencji nie ustalono dla niego możliwego do zrealizowania sposobu zagospodarowania.

Co prawda ze złożonych pismem z dnia 27 maja 2015 r., znak: UA-ZP.6721.8.7.2015, przez Prezydenta Miasta Jaworzna wyjaśnień wynika, że taki kierunek obowiązywania nieprzekraczalnej linii zabudowy jest wynikiem omyłki, niemniej jednak rzutuje ona legalność uchwały. Nie znajduje także racji argument, że teren 2MN stanowi kontynuację zabudowy wyznaczonej w obowiązującym „Miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego terenu przeznaczonego pod zabudowę w rejonie ul. Kołłątaja – zachód” - Uchwała Nr XI/113/2003 Rady Miejskiej w Jaworznie z dnia 26 czerwca 2003 r. Uchwała Nr VII/77/2015 nie stanowi bowiem zmiany wskazanego wyżej planu, ale odrębny akt prawa miejscowego kształtujący zasady zagospodarowania terenów nim objętych. Tym samym badany akt nie może być rozpatrywany w kontekście obowiązujących w sąsiedztwie planów miejscowych.

3. W § 7 ust. 7 uchwały Rada Miejska w Jaworznie ustaliła szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości. W § 7 ust. 7 pkt 1 uchwały określiła wymagane przepisami § 4 pkt 8 rozporządzenia parametry działek uzyskiwane w wyniku scalania i podziału nieruchomości. W punkcie drugim dopuściła natomiast wydzielenia działek mniejszych niż określone w pkt 1 w celu:

- powiększenia przyległej działki budowlanej,
- regulacji granic działek,
- wyznaczenia dróg wewnętrznych,
- lokalizacji obiektów i urządzeń infrastruktury technicznej
- uregulowania spraw własnościowych związanych z istniejącą zabudową.

Wskazane w § 7 ust. 7 pkt 2 regulacje uchwały 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 (Dz. U. z 2014, poz. 518 – zwanej dalej: u.g.n.), polegającej na przekształceniu niekorzystnie ukształtowanych terenów i ponownego ich wykorzystania zgodnie z przewidzianym w planie zagospodarowaniem 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 regulacji spraw własnościowych, regulacji granic działek czy też powiększania działek przyległych. Są to elementy procedury podziału nieruchomości, który może zachodzić także na działkach, na których została uprzednio dokonana procedura scalania i podziału. Nie jest to natomiast przedmiot regulacji planu miejscowego. Kwestia wydzielania działek pod drogi w ramach procedury scalania i podziału została natomiast uregulowana w art. 105 u.g.n. i nie powinna być ponownie regulowana przez akt prawa miejscowego.

Uchwalając plan w takim brzmieniu – § 7 ust. 7 pkt 2 – 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.

4. Stosownie do art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo szczególnie warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy. W § 7 ust. 8 uchwały określono: *„Dla zabudowy na terenach oznaczonych symbolami MN uwzględnienie szczególnych warunków zagospodarowania wynikających z uwarunkowań górniczo – geologiczno – geotechnicznych, położeniem w granicach płytkich zrobów związanych z występowaniem skomplikowanych warunków gruntowych, zgodnie z przepisami prawa budowlanego i normami budowlanymi.”* Mając wiedzę o specyficznych uwarunkowaniach geologicznych, a także skomplikowanych warunkach gruntowych, to gmina winna określić szczególne warunki zagospodarowania terenów MN, na co wskazuje przywołany wyżej przepis art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p. Powołane przepisy prawa budowlanego i norm budowlanych nie regulują bowiem warunków zagospodarowania terenu. Taki obowiązek ciąży na gminie, co wynika z przywołanych już w rozstrzygnięciu przepisów art. 4 ust. 1 i art. 14 ust. 1 u.p.z.p., które wyraźnie wskazują, iż plan miejscowy sporządza się w celu określenia przeznaczenia terenu i ustalenia zasad jego zagospodarowania. Również rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w sprawie *ustalania geotechnicznych warunków posadawiania obiektów budowlanych*, nie normuje warunków zagospodarowania terenów, a jedynie zasady posadawiania obiektów budowlanych w przypadku występowania skomplikowanych warunków gruntowych. Tym bardziej to na gminie ciążył obowiązek rozpoznania przydatności terenu do zabudowy i określenia szczególnych warunków jego zagospodarowania, w tym ograniczeń w zabudowie. Wynikający z § 7 ust. 8 uchwały obowiązek uwzględnienia, nieokreślonych w uchwale ani obowiązujących aktach prawa, szczególnych warunków zagospodarowania terenów MN nie wypełnia wymogów wynikających z przepisu art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p. co tym samym narusza zasady sporządzania planu miejscowego.

Także odwołanie do przepisów „prawa budowlanego i norm budowlanych” zawarte we wskazanym przepisie stoi w sprzeczności z zasadami techniki prawodawczej. Stosownie bowiem do § 22, w związku z § 143 ZTP w przepisach można zamieścić odwołanie do innego aktu prawa, ale tylko wtedy gdy uregulowania w nich zawarte uzupełniają lub odmiennie regulują sprawy normowane planem. W odesłaniu jednak prawodawca miejscowy winien jednoznacznie wskazać akt normatywny, do którego następuje odesłanie oraz zakres w jakim to odesłanie następuje. Ogólne odesłanie zawarte w § 7 ust. 8 uchwały nie wypełnia tych wymogów czyniąc akt prawa miejscowego nieprecyzyjnym i trudnym w interpretacji.

Brak jest także podstawy do uwzględnienia wyjaśnień Prezydenta Miasta Jaworzna, jakoby cytowane zapisy planu zostały błędnie zredagowane. Tym bardziej, iż jest to kolejna omyłka wskazana przez organ gminy mająca miejsce przy sporządzaniu badanego aktu.

5. W § 6 ust. 2 badanej uchwały, Rada Miejska w Jaworznie wskazała, iż w granicach planu określa się obszar, dla którego wyznacza się w złożu kopaliny (węgla kamiennego „Jaworzno”) filar ochronny ze względu na teren zwartej zabudowy na obszarze płytkiego kopalnictwa z zapadliskami i wyrobiskami mającymi połączenie z powierzchnią. W ustępie 3 wskazanego przepisy zapisano natomiast, że dla obszaru w granicy filara ochronnego ustala się zakaz nowej eksploatacji (§ 6 ust. 3 pkt 1), oraz nakazuje się zapewnienie nieprzekraczalnych wielkości odkształceń powierzchni, określając maksymalne dopuszczalne nachylenie powierzchni, promień krzywizny powierzchni oraz odkształcenie poziome powierzchni (§ 6 ust. 3 pkt 2),.

W ocenie tutejszego organu tak przyjęte postanowienia planu rażąco naruszają przepis art. 15 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p., w myśl którego w planie miejscowym określa się obowiązkowo granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie przepisów odrębnych, nie natomiast zasady eksploatacji złoża i wpływu eksploatacji na powierzchnie terenu. Ponadto należy zwrócić uwagę, iż zapisy wskazanego § 6 ust. 3 uchwały są nieprecyzyjne, gdyż z jednej strony w granicach obszaru wskazanego do objęcia filarem ochronnym całkowicie zakazują nowej eksploatacji, z drugiej strony określają dopuszczalne wielkości odkształceń terenu. Zapis § 6 ust. 3 pkt 1 uchwały zatem jednoznacznie wskazuje, że ograniczenia eksploatacji przewidziane planem odnoszą się do zupełnie nowej eksploatacji, prowadzonej w oparciu o przyszłe koncesje i wyznaczone przez nie tereny górnicze. Niezrozumiałe są zatem wyjaśnienia gminy złożone w piśmie z dnia 27 maja 2015 r., iż gmina w terenie górniczym ma prawo do formułowania takich zapisów, a do czego daje jej uprawnienie art. 104 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. *Prawo geologiczne i górnicze* (Dz. U. z 2015, poz. 196 zwanej dalej: PGiG).

Uzasadniając stwierdzenie nieważności uchwały z powodu uregulowań zawartych w § 6 ust. 3 uchwały, na wstępie wskazać należy, iż gmina uchwalając uchwałę Nr VII/77/2015 nie działała w oparciu o art. 104 PGiG na co wskazuje przywołana podstawa prawna uchwały. Ponadto wskazany przepis nakazuje organowi gminy zapewnienie w drodze planu miejscowego dla terenu górniczego wykonywania działalności określonej w koncesji. Jeżeli zatem obszar objęty przedmiotowym planem w obowiązującej koncesji nie został objęty filarem ochronnym, ustalenia zawarte w planie nie tylko nie wypełniają wymogów art. 104 PGiG, , ale stoją w sprzeczności z nimi, bowiem ograniczają działalność przewidzianą koncesją. Ponadto jak już wskazano z ustaleń planu wynika, że zakaz eksploatacji odnosi się do nowej eksploatacji, a w takiej sytuacji nie znajduje odzwierciedlenia przywołane w wyjaśnieniach orzeczenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach - II SA/GI 486/12.

Organ nadzoru wskazuje także, że stosownie do przepisów rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 24 kwietnia 2012 r. *w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących projektów zagospodarowania złóż* (Dz. U. z 2012 r. poz. 511) część opisowa projektów zagospodarowania złóż, z uwzględnieniem zamierzonego sposobu eksploatacji, rodzaju kopaliny i warunków geologicznych prowadzenia eksploatacji, zawiera odpowiednio uzasadnienie granic zamierzonej eksploatacji, przedstawienie sposobu i miejsca składowania nadkładu, **projektowanych filarów ochronnych, ze wskazaniem obiektów objętych ochroną, uzasadnieniem ich granic oraz określeniem warunków ewentualnej eksploatacji złoża objętego filarem ochronnym**. Tym samym to etap sporządzania projektu zagospodarowania złoża jest etapem decyzyjnym wskazującym, czy możliwa będzie eksploatacja złoża objętego filarem ochronnym, a jeżeli tak, to na jakich warunkach. Nie jest zatem rolą organu gminy już na etapie sporządzania planu miejscowego podejmować decyzje zarezerwowane dla innych organów, w tym organu koncesyjnego. Plan miejscowy winien zatem wyraźnie wskazać obszary i obiekty do objęcia ochroną poprzez ustanowienia filara ochronnego, co słusznie uczynił prawodawca miejscowy w § 6 ust. 2 uchwały, a na terenach gdzie jest obecnie prowadzona eksploatacja ustalić szczególne warunki zagospodarowania, w tym ograniczenia w zabudowie na co wskazuje art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p. Zapisy § 6 ust. 3 badanego aktu należy natomiast uznać za wykraczające poza kompetencję rady miejskiej wynikającą z art. 15 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p.

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 naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu, 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 w całości nieważności uchwały Nr VII/77/2015 Rady Miejskiej w Jaworznie z dnia 23 kwietnia 2015 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania w rejonie ul. Świstackiego w Jaworznie, dlatego też postanowiono jak w sentencji.

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
Z-ca Dyrektora Wydziału Infrastruktury

Aleksandra Makarucha

Otrzymują:

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