



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 8 lutego 2016 r.

Poz. 969

ROZSTRZYGNĘCIE NADZORCZE NR IFIIL.4131.1.17.2016 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 3 lutego 2016 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (t.j. Dz. U. z 2015, 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, poz. 199 ze zm.),

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XV/378/2015 Rady Miejskiej Mikołowa z dnia 22 grudnia 2015 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta Mikołowa – Centrum przy ul. Górniczej.

Uzasadnienie

W dniu 22 grudnia 2015 r. Rada Miejska Mikołowa podjęła uchwałę w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta Mikołowa – Centrum przy ul. Górniczej.

Stosownie do przepisu art. 20 ust. 2 *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (zwanej dalej: u.p.z.p.), Burmistrz Miasta Mikołów, dnia 4 stycznia 2016 r., przekazał Wojewodzie Śląskiemu uchwałę Nr XV/378/2015. Pismem z dnia 19 stycznia 2016 r., znak: BGM2.672.1.2016.BH, złożonym w dniu 25 stycznia 2016 r., do organu nadzoru, została przedłożona również dokumentacja prac planistycznych, odzwierciedlająca przebieg procedury planistycznej.

W dniu 22 stycznia 2016 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. Stosownie do przepisu art. 15 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo granice i sposoby 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 myśl natomiast art. 125 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska* (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 1232, ze zm.) złoża kopalni podlegają ochronie. Tym samym granice chronionych na mocy Prawa ochrony środowiska złóż kopalni winny być przedstawione na rysunku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, na co wskazuje także przepis § 7 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. *w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego* (Dz. U. Nr 164, poz. 1587).

Na obowiązek ujawniania w dokumentach planistycznych złóż kopalni jednoznacznie wskazuje także art. 95 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. *Prawo geologiczne i górnicze* (Dz. U. z 2015, poz. 196, ze zm. - zwanej dalej: PGiG), zgodnie z którym udokumentowane złoża kopalni w celu ich ochrony ujawnia się w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego oraz planach zagospodarowania przestrzennego województwa.

Analizując uchwałę Rady Miejskiej Mikołowa Nr XV/378/2015, organ nadzoru stwierdził, że w § 7 pkt 1 uchwały wskazano, że obszar planu w całości położony jest w granicach terenu górniczego „Łaziska II”. Wskazanie występowania na terenie objętym planem terenu górniczego bez ujawnienia złoża nie wypełnia jednak przepisów art. 15 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p. oraz art. 95 PGiG, nakazujących ujawnienie złoża. Przeprowadzając kontrolę przedłożonej uchwały organ nadzoru ustalił bowiem, że na obszarze objętym miejscowym planem zagospodarowania terenu położonego Miasta Mikołowa – Centrum przy ul. Górniczej, występuje udokumentowane złożo węgla kamiennego „Bolesław Śmiały”, dla którego zasoby geologiczne zostały zatwierdzone decyzją Ministra Środowiska z dnia 14 kwietnia 2011 r., znak: DGiKGkzk 4741-14/8023/18681/11/AW (dodatek do dokumentacji geologicznej złoża). Zložo węgla kamiennego „Bolesław Śmiały” zostało ujęte w Bilansie Zasobów Złóż Kopalin w Polsce Państwowej Służby Geologicznej według stanu na 31 grudnia 2014 r. w wykazie złóż węgla kamiennego. Tym samym na mocy wymienionych na wstępie przepisów art. 15 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p. w związku z art. 125 *Prawa ochrony środowiska*, a także art. 95 PGiG, organ gminy sporządzając badaną uchwałę winien był uwzględnić wszystkie występujące na obszarze objętym planem złoża kopalin, niezależnie od tego czy wskazał występowanie terenu górniczego. Unormowania prawne wynikające ze wskazanych przepisów nie narzucają bowiem obowiązku ujawniania i przedstawiania granic jedynie tych złóż kopalin, dla których działalność górnicza jest aktualnie prowadzona. Zobrazowanie granic złóż kopalin, a także ustalenie zasad zagospodarowania terenów, na których występują, ma bowiem na celu ochronę złóż, polegającą na racjonalnym gospodarowaniu ich zasobami.

Tym samym w ocenie organu nadzoru, prawodawca miejscowy zobowiązany był do uwzględnienia w uchwale Nr XV/378/2015 występowania na terenie objętym planem zasobów naturalnych podlegających ochronie, w tym złoża węgla kamiennego „Bolesław Śmiały”, czego nie uczynił, naruszając tym samym zasady sporządzania planu miejscowego wynikające z art. 15 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p., a także przepisy art. 95 PGiG.

W miejscu tym należy zauważyć także, że w art. 15 ust. 2 ustawodawca określił obligatoryjne elementy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Nieuregulowanie zatem granic i sposobów zagospodarowania występujących złóż kopalin, jako terenów polegających ochronie na podstawie przepisów odrębnych musi zatem skutkować stwierdzeniem nieważności uchwały.

2. W § 2 pkt 1 uchwały zastrzeżono, że ilekroć w uchwale jest mowa o ***budynku istniejącym*** – należy prze to rozumieć budynek, na który wydano pozwolenie na budowę lub uzyskano zgodę na podstawie zgłoszenia przed dniem wejścia w życie niniejszej uchwały. Przepis art. 30 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. *Prawo budowlane* (t.j. z 2013 r., poz. 1409, ze zm.) określa dla budowy jakich obiektów oraz wykonania jakich robót budowlanych wymagane jest ich zgłoszenie właściwemu organowi administracji architektoniczno – budowlanej. Jednocześnie w art. 30 ust. 5 *Prawa budowlanego*, ustawodawca zastrzegł, że zgłoszenia należy dokonać przed terminem zamierzonego rozpoczęcia robót budowlanych. Właściwy organ, w terminie 30 dni od dnia doręczenia zgłoszenia, może, w drodze decyzji, wnieść sprzeciw. Do wykonywania robót budowlanych można przystąpić, jeżeli organ nie wniósł sprzeciwu w tym terminie. Tym samym, w świetle wskazanych przepisów, podmiot rozpoczynający roboty budowlane w oparciu o zgłoszenie, nie jest zobowiązany do uzyskania czyjejkolwiek zgody na ich rozpoczęcie, jeżeli upłynął 30 dniowy termin od dnia zgłoszenia, a stosowny organ nie wniósł sprzeciwu. Tym samym definicja zawarta w § 2 pkt 1 uchwały, stoi w sprzeczności z obowiązującymi przepisami, bowiem poprzez istniejący budynek, definiuje budynek na który wydano pozwolenie na budowę lub uzyskano zgodę na podstawie zgłoszenia. Nie jest zatem jasne, czy za budynek istniejący, uznaje się, w świetle przepisów planu, budynek, dla którego zgłoszono, bez wniesienia sprzeciwu, zamiar rozpoczęcia robót budowlanych, bowiem dla takiej inwestycji nie uzyskano wymaganej przepisem § 2 pkt 1 uchwały zgody.

Tym samym w ocenie organu nadzoru należało uznać, iż powyższa definicja stoi w sprzeczności z obowiązującymi przepisami, i w takim brzmieniu nie może obowiązywać.

3. Regulując warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy, Rada Miejska Mikołowa nałożyła, w § 10 pkt 3 uchwały: „*obowiązek zgłaszania, do właściwych organów wojskowych, wszelkich obiektów budowlanych o wysokości równej lub większej niż 50 m n.p.t.*”. Obowiązek zgłaszania przeszkód lotniczych stosownym organom reguluje rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 25 czerwca 2003 r. w sprawie sposobu zgłaszania oraz oznakowania przeszkód lotniczych (Dz. U. Nr 130, poz. 1193). W przepisie § 2 cyt. rozporządzenia wyszczególniono obiekty podlegające zgłoszeniu do Urzędu Lotnictwa Cywilnego oraz właściwego organu nadzoru nad lotnictwem wojskowym.

Dodatkowo, w § 2 ust. 2 tego rozporządzenia ustalono, z zastrzeżeniem ust. 1, że zgłoszeniu do właściwego organu nadzoru nad lotnictwem wojskowym podlegają wszystkie stałe lub tymczasowe obiekty budowlane o wysokości 50 m i więcej. Tym samym zasady zgłaszania przeszkód lotniczych zostały szczegółowo określone w *rozporządzeniu w sprawie sposobu zgłaszania oraz oznakowania przeszkód lotniczych*. W akcie prawa miejscowego nie reguluje się spraw, które zostały już wyczerpująco unormowane w przepisach powszechnie obowiązujących. Stosownie do przepisu § 22, w związku z § 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), rada gminy redagując przepisy prawa miejscowego może zamieścić odesłanie do innej ustawy (rozporządzenia), ale tylko wtedy gdy uregulowania w nich zawarte uzupełniają lub odmiennie regulują sprawy normowane uchwałą, jednakże pod warunkiem jednoznacznego wskazania aktu normatywnego, do którego następuje odesłanie oraz określenia zakresu spraw, dla których odesłanie następuje. W przedmiotowej sprawie, redagując zapisy § 10 pkt 3 uchwały, rada gminy powieliła ustalenia aktu wyższego rzędu jakim jest rozporządzenie, bez jednoczesnego wskazania przepisu, na mocy którego obowiązują. Ponadto we wskazanym zapisie planu miejscowego można dopatrzeć się modyfikacji przepisy § 2 ust. 2 cyt. rozporządzenia, gdyż prawodawca miejscowy nałożył obowiązek zgłaszania wszelkich obiektów budowlanych o wysokości równej lub większej niż 50 m n.p.t. do właściwych organów wojskowych, podczas gdy w rozporządzeniu zgłoszenie to następuje do właściwego organu nadzoru nad lotnictwem wojskowym.

W orzecnictwie sądów administracyjnych wielokrotnie odnoszono się już do problemu powtórzeń i modyfikacji przepisów w aktach prawa miejscowego, które to powtórzenia i modyfikacje określono jako wysoce dezinformujące i prowadzące do istotnego naruszenia prawa. Powtarzanie i modyfikacja w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych należy uznać za niedopuszczalne.

4. Podstawową jednostką redakcyjną aktu prawa miejscowego, jakim jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, jest paragraf. Paragrafy można dzielić na ustępy, ustępy na punkty, punkty na litery, a litery na tiret, co wynika z § 124, związku z § 143 ZTP. Podziału tego dokonuje się według zasad ustalonych w § 55 ZTP - jeżeli samodzielną myśl wyraża zespół zdań, dokonuje się podziału paragrafu na ustępy. Podziału paragrafu na ustępy można dokonać także wówczas, gdy między zdaniem wyrażającym samodzielną myśl występują powiązania tekstowe, ale treść żadnego z nich nie jest na tyle istotna, żeby wydzielić ją w odrębny paragraf. W obrębie ustępu można dokonać dalszego wyliczania, wprowadzając litery.

Analizując treść uchwały Nr XV/378/2015 organ nadzoru stwierdził, iż została ona błędnie zredagowana, bez uwzględnienia prawidłowej systematyzacji jednostek. Przykładowo, w § 12 ust. 1 uchwały, wprowadzono ustalenia dotyczące zakresu modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacyjnych, wymieniając w punktach, a także wyliczając w literach, dla poszczególnych terenów dróg (droga 1KDZ i 1KDD) szerokości w liniach rozgraniczających oraz zasady zagospodarowania pasa drogowego, a także jako ogólne zasady m.in. obowiązek zachowania ciągłości powiązań elementów pasa drogowego, dopuszczenie lokalizacji miejsc do parkowania, itp. Jednocześnie w § 12 ust. 3 uchwały ustalono zakaz lokalizacji m.in. budynków oraz tymczasowych obiektów budowlanych. Powyższe ustalenie w żaden sposób nie koresponduje z normami § 12 ust. 1 regulującymi zasady z zakresu modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacyjnych. Tym samym należałoby uznać je za samodzielną regulację planu, wprowadzającą zakaz lokalizacji budynków i obiektów budowlanych na całym obszarze planu. Jak bowiem wskazano w wyżej przytoczonych przepisach rozporządzenia w sprawie „*Zasad techniki prawodawczej*”, podział paragrafu na ustępy następuje wówczas, gdy zdania w nich wyrażone stanowią samodzielną myśl lub gdy między zdaniem wyrażającym samodzielną myśl występują powiązania tekstowe. W omawianej sytuacji brak jest powiązania tekstowego § 12 ust. 3 z § 12 ust. 1, które pozwalałoby na przypisanie wskazanego zakazu zabudowy do terenów dróg. Wobec powyższego ustalenia § 11 ust. 2 uchwały należy traktować jako odrębną, samodzielną regulację odnoszącą się do wszystkich postanowień planu. W takiej natomiast sytuacji wprowadzony § 11 ust. 2 lit. a uchwały zakaz lokalizacji budynków i tymczasowych obiektów budowlanych, uniemożliwia realizację postanowień planu miejscowego, w szczególności w zakresie zagospodarowania wyznaczonego planem terenu zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej i zabudowy usługowej, oznaczonego symbolem 1MWU. To natomiast narusza elementarne zasady sporządzania planu miejscowego, których celem jest, stosownie do przepisu art. 4 ust. 1 i art. 14 ust. 1 u.p.z.p. przeznaczenie terenu na określony cel, określenia sposobów jego zagospodarowania oraz zabudowy.

5. W § 12 ust. 2 pkt 1 oraz w § 15 ust. 2 pkt 9 uchwały, dla terenu zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej i zabudowy usługowej, oznaczonego symbolem 1MWU, ustalono dostęp do działek budowlanych z przyległej drogi KDZ za pośrednictwem nie więcej niż 2 zjazdów na tę drogę. Stosownie do art. 29 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 460, ze zm.), budowa lub przebudowa zjazdu należy do właściciela lub użytkownika nieruchomości przyległych do drogi, po uzyskaniu, w drodze decyzji administracyjnej, zezwolenia zarządcy drogi na lokalizację zjazdu lub przebudowę zjazdu. Dodatkowo przepis stanowi, że ze względu na wymogi wynikające z warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne, zarządca drogi może odmówić wydania zezwolenia na lokalizację zjazdu lub jego przebudowę albo wydać zezwolenie na lokalizację zjazdu na czas określony. Mając na uwadze powyższe, gmina nie ma uprawnień do regulowania w drodze ustaleń miejscowego aktu planistycznego liczby dopuszczonych zjazdów na drogę publiczną. Takie uprawnienia zostały bowiem przypisane zarządcy drogi.

Pogląd taki jest również reprezentowany w orzecznictwie sądowo-administracyjnym, w myśl którego, o tym czy zjazdy będą budowane oraz o ich lokalizacji decyduje właściwy organ w drodze aktu indywidualnego (vide orzeczenie II SA/Łd 752/14 z dnia 12 grudnia 2014 r.)

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 naruszenia zasad sporządzania planu, dawały organowi nadzoru podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały Nr XV/378/2015 Rady Miejskiej Mikołowa z dnia 22 grudnia 2015 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta Mikołowa – Centrum przy ul. Górnicej.

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 Mikołowa,
2. A/a.