



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 4 sierpnia 2017 r.

Poz. 4465

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IFIII.4131.1.80.2017 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 28 lipca 2017 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 446 ze zm.) w związku z art. 28 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jednolity Dz. U. z 2017 poz. 1073)

stwierdzam nieważność

uchwały nr XXXVI/270/2017 Rady Miejskiej w Pyskowicach z dnia 22 czerwca 2017 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego fragmentu gminy Pyskowice w rejonie Zaolszan, **w całości.**

UZASADNIENIE:

Stosownie do przepisu art. 20 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (zwanej dalej ustawą o planowaniu) Burmistrz Miasta Pyskowice, w dniu 29 czerwca 2017 r. przekazał organowi nadzoru wymienioną na wstępie uchwałę w celu zbadania jej zgodności z przepisami prawnymi.

Pismem z dnia 18 lipca 2017 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze oraz poinformował gminę o możliwości złożenia wyjaśnień.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z naruszeniem prawa.

W rozdziale 4 przedmiotowej uchwały ustalono zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. W § 8 ust. 3 pkt 1 tego rozdziału wprowadzono nakazy dla strefy „K” – ochrony krajobrazu, między innymi nakaz zachowania historycznych granic założeń krajobrazowych, rewaloryzacji zabytkowych elementów krajobrazu urządzonego, zachowania i wyeksponowania elementów historycznego układu przestrzennego w zakresie rozplanowania układu komunikacyjnego, linii zabudowy, kompozycji zieleni, uporządkowania zabudowań gospodarczych wzdłuż ul. Zaolszany. Ponadto w § 8 ust. 6 pkt 1 rozdziału 4 przedmiotowej uchwały, dla terenu nieczynnego cmentarza żydowskiego zlokalizowanego w granicach strefy „E” – ochrony ekspozycji, ustalono między innymi nakaz badań dendrologicznych i zewidencjonowania istniejącego drzewostanu.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 3 ustawy w powiązaniu z § 4 pkt 4 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. 2003 nr 164 poz. 1587 zwanego dalej rozporządzeniem) projekt planu powinien zawierać ustalenia dotyczące zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. Należy jednak zwrócić uwagę, że ustalenia winny być jasno sformułowane poprzez nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów, które inwestor winien przestrzegać

przy podejmowaniu działań inwestycyjnych. Ustalenie nakazu zachowania historycznych granic założeń krajobrazowych jest niejednoznaczne, kto bowiem jest właściwy do podjęcia decyzji i gdzie, wspomniana „historyczna granica”, przebiega. Zgodnie z rysunkiem strefa „K” obejmuje tereny o różnym przeznaczeniu między innymi mieszkaniowym, przemysłowym, czy usługowym.

Nie jest również jasne, jak należy wypełnić nakaz rewaloryzacji zabytkowych elementów krajobrazu urzędowego, czy też uporządkowania zabudowań gospodarczych. Nie zostało bowiem doprecyzowane, co należy rozumieć pod pojęciem rewaloryzacji, i które elementy krajobrazu należy uznać za historyczne. Również rozplanowanie układu komunikacyjnego i ustalenie linii zabudowy, o których mowa w kwestionowanych ustaleniach, nie może być obowiązkiem inwestora, to bowiem następuje w planie miejscowym i należy do obowiązków gminy. Przepisy te stanowią więc jedynie ogólne wytyczne – zalecenia, bez skonkretyzowania wymagań stawianych wobec inwestorów. Podobne zapisy były wielokrotnie kwestionowane zarówno przez organy nadzoru jak i w rozstrzygnięciach sądów administracyjnych. Ponadto wprowadzony nakaz wykonania badań dendrologicznych i zewidencjonowania istniejącego drzewostanu w opinii tutejszego organu narusza art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej stanowiący że: „*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*”, a także art. 4 ust.1 ustawy o planowaniu określający władztwo planistyczne gminy oraz art. 15 tej ustawy stanowiący co podlega regulacji w planie miejscowym. Zgodnie bowiem z przywołanymi normami w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego następuje: ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy, zaś w art. 15 ust. 2 i 3 ustawy o planowaniu ustawodawca w sposób enumeratywny wymienia materię mogącą podlegać regulacji w planie miejscowym. Cytowane ustalenie wykracza poza uprawnienia określone w przytoczonych powyżej przepisach, nakładając na inwestora dodatkowe wymogi wykonania badań dendrologicznych.

Nalożenie na bliżej nieokreślony podmiot nakazu przeprowadzenia badań wykracza poza materię podlegającą regulacji w planie miejscowym i pozostaje w sprzeczności z porządkiem prawnym wynikającym ze wskazanych przepisów.

W § 13 ust. 3 pkt 4 przedmiotowej uchwały dla terenów zabudowy mieszkaniowo-usługowej, oznaczonych symbolami 1-7MU określono minimalny wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej: - dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej 50%, - dla zabudowy wielorodzinnej 30%, - dla zabudowy mieszkaniowo-usługowej i usługowej 25%, - dla zabudowy zagrodowej obsługi rolnictwa 30%, oraz maksymalny wskaźnik powierzchni zabudowy: - dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej 30%, - dla zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej 50%, - dla zabudowy mieszkaniowo-usługowej i usługowej – 60%, - dla zabudowy zagrodowej obsługi rolnictwa 50%.

Wprowadzenie dla jednego terenu kilku wartości tych samych współczynników będzie budziło problemy interpretacyjne na etapie wydawania pozwolenia na budowę. Nie jest bowiem jasne jaki parametr będzie obowiązywał przy inwestycji, dla której projekt budowlany obejmował będzie zarówno zabudowę mieszkaniową jednorodziną jak mieszkaniową wielorodziną. Tak wprowadzone parametry będą budziły wątpliwości dotyczące sposobu ich obliczania zarówno projektantom/inwestorom jak i organom administracji architektoniczno-budowlanej.

Skoro plan miejscowy stanowi podstawę do wydania pozwolenia na budowę, to musi być zapisany tak, aby odczytanie jego ustaleń było jasne i precyzyjne dla wydającego to pozwolenie. Zatem wyłącznie jednoznaczne i konkretne ustalenia planu będą gwarantowały realizację dokładnie takich form zagospodarowania, jakie były zamierzone przez gminę przy jego sporządzaniu. Normy stanowione przez prawodawcę powinny być sformułowane w sposób jasny, precyzyjny i jednoznaczny. Taki wymóg stawiany jest w szczególności aktom prawa miejscowego, jako że stanowią prawo powszechnie obowiązujące na terenie działania organów, które je ustanowiły. Przy stanowieniu planu miejscowego obowiązuje bowiem przepis § 25 w związku z § 143 rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” w myśl którego „*przepis prawa materialnego powinien możliwie bezpośrednio i wyraźnie wskazywać kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować (przepis podstawowy)*”.

Ponadto warto zauważyć, że zgodnie z treścią art. 3 ust. 1 ustawy o planowaniu, zadaniem gminy jest kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy. Narzędziem temu służącym jest plan miejscowy jako podstawowy dokument planistyczny – akt prawa miejscowego – który przekłada się bezpośrednio na możliwość wykonania danego założenia inwestycyjnego na konkretnej działce budowlanej.

W planie miejscowym zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zabudowy wydziela się liniami rozgraniczającymi. Wyznaczenie tychże terenów stanowi istotę całego dokumentu. W ocenie organu nadzoru ustalenie w granicach jednego terenu zarówno różnych przeznaczeń jak i różnych zasad zagospodarowania (zależnie od wybranego przeznaczenia) przeczy podstawowej funkcji planu miejscowego. Takie działania planistyczne w rzeczywistości nie stanowi decyzji projektowej gminy w zakresie przyszłego zagospodarowania terenu. Gmina pozostawiła bowiem w ten sposób decyzję co do funkcji i zagospodarowania terenu przyszłym inwestorom.

W § 23 przedmiotowej uchwały dla terenów komunikacji wprowadzono ustalenia odnoszące się do możliwości lokalizowania zjazdów. To jest dla terenu drogi oznaczonej symbolem 1KDGP (główniej ruchu przyspieszonego) ustalono zakaz lokalizacji nowo projektowanych włączeń komunikacyjnych: skrzyżowań, zjazdów indywidualnych oraz publicznych - § 23 pkt 1 lit f, a dla terenu drogi 1KDG (główniej) dopuszczono lokalizację zjazdów z drogi wojewódzkiej w szczególnie uzasadnionych przypadkach - § 23 pkt 2 lit. f przedmiotowej uchwały.

Powyższe regulacje naruszają § 4 pkt 9 rozporządzenia w związku art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu oraz art. 29 ust. 3 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jednolity Dz. U z 2016 r. poz. 1440 ze zm.).

Zgodnie z art. 29 ust. 1 powołanej wyżej ustawy 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. Decyzja o lokalizacji zjazdu z drogi publicznej ma charakter uznaniowy, a podstawowym kryterium, które warunkuje uzyskanie zgody na taką inwestycję jest spełnianie wymogów bezpieczeństwa ruchu drogowego. W przypadku budowy lub przebudowy drogi budowa lub przebudowa zjazdów dotychczas istniejących należy do zarządcy drogi. 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.

Zezwolenie na lokalizację zjazdu z drogi publicznej stanowi prawny środek ograniczenia korzystania z dróg publicznych. Zarządca drogi jako organ właściwy w sprawach określonych w art. 29 ust. 1 ustawy o drogach publicznych, został upoważniony do przeprowadzenia indywidualnej oceny technicznych i infrastrukturalnych możliwości dostępu do drogi publicznej z terenu nieruchomości do niej przyległej z uwzględnieniem obowiązujących zasad bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Kompetencja ta została przyznana zarządcy drogi, a decyzja administracyjna jest wyłączną formą prawną rozstrzygnięcia w sprawach tej kategorii. Żaden przepis prawa nie może również obligować zarządcy drogi do podjęcia określonej treści rozstrzygnięcia.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu, plan miejscowy powinien zawierać ustalenia w zakresie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, natomiast zgodnie z § 4 pkt 9 rozporządzenia ustalenia te powinny zawierać: a) określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych, b) określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym, c) wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych. Określony powołanymi przepisami ustawy i rozporządzenia przedmiot regulacji miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie może oznaczać dowolności regulacji w tym zakresie. Rada gminy, jako organ właściwy do uchwalenia planu miejscowego jest zobowiązana do przestrzegania granic udzielonej jej normy kompetencyjnej, ograniczonej zakresem zadań i kompetencji innych organów władzy publicznej. Gmina w ramach władztwa planistycznego nie może w uchwale podejmować rozstrzygnięć, które zastrzeżone są dla zarządców dróg.

Naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w myśl art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu winno skutkować uchyleniem uchwały w całości lub w części. Zdaniem organu, biorąc pod uwagę wyżej przedstawione uchybienia, uzasadnione i konieczne jest stwierdzenie nieważności uchwały w całości - jak orzeczono w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Śląskiego w terminie 30 dni od jego doręczenia.

Stosownie do przepisu art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Śląskiego
Dyrektor Wydziału Infrastruktury

Bożena Goldamer-Kapała