



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 28 grudnia 2018 r.

Poz. 8402

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IFIII.4131.1.105.2018 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 21 grudnia 2018 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 994 ze zm.) w związku z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (t.j. Dz. U. z 2018, poz. 1945)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLVI/906/2018 Rady Miejskiej w Bielsku - Białej z dnia 14 listopada 2018 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru położonego w rejonie ulic: Górskiej, Zawodzie, Jeleniowej, Pikowej.

Uzasadnienie

W dniu 14 listopada 2018 r. Rada Miejska w Bielsku-Białej podjęła uchwałę w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru położonego w rejonie ulic: Górskiej, Zawodzie, Jeleniowej, Pikowej.

Stosownie do przepisu art. 20 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (zwanej dalej: upzp) w dniu 22 listopada 2018 r. Prezydent Bielska-Białej przekazał organowi nadzoru uchwałę z dnia 14 listopada 2018 r. Nr XLVI/906/2018 wraz z dokumentacją prac planistycznych, celem dokonania jej oceny zgodności z prawem.

W dniu 15 grudnia 2018 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze oraz poinformował Gminę o możliwości złożenia wyjaśnień.

W toku badania legalności uchwały Nr XLVI/906/2018, organ nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem przepisów prawa w następującym zakresie:

1. Stosownie do przepisu art. 14 ust. 1 upzp w celu ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy, rada gminy sporządza miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.

Zgodnie z przepisem art. 3 ust. 1 upzp kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w szczególności poprzez uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, należy do zadań własnych gminy. W przyznanej tym przepisem kompetencji rady gminy do uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego wyraża się samodzielność gminy w zakresie władczego przeznaczania i określania warunków zagospodarowania terenów (władztwo planistyczne gminy). Nie oznacza to jednak, że gmina ma absolutną władzę w określaniu przeznaczenia terenów i ich warunków zagospodarowania.

Przepisami art. 15 ust. 2 upzp ustawodawca wskazał bowiem obligatoryjną materię, która powinna podlegać regulacji planu miejscowego. Przepisem art. 15 ust. 2 pkt 10 upzp nałożono na gminę obowiązek określenia w planie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Z kolei przepisami § 4 pkt 9 rozporządzenia 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), uszczegółowiono wytyczne dotyczące określania zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji, wskazując m.in. na obowiązek określenia warunków powiązań układu komunikacyjnego z układem zewnętrznym.

W § 7 pkt 1 lit. a badanej uchwały, Rada Miejska w Bielsku-Białej określiła zasady dotyczące systemów komunikacji, wskazując na obsługę terenów objętych planem z ulic: Górskiej, **Zawodzie, Jeleniowej**, Pikowej.

Po analizie rysunku planu organ nadzoru stwierdził, że zarówno ulica Zawodzie jak i Jeleniowa zostały uchwałą Nr XLVI/906/2018 przekształcone odpowiednio na tereny oznaczone symbolem: **192_MN,UT-1** i **192_MN,UT-2** – teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i usług turystyki, **192_MN,U-1** – teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i usług, **192_ZP,WS-2** i **192_ZP,WS-3** – tereny zieleni urządzonej i wód powierzchniowych śródlądowych.

Tym samym w skutek uchwalenia kwestionowanej uchwały ulice mające obsługiwać teren objęty planem: **Zawodzie i Jeleniowa**, zostały przeznaczone na **cele inne niż drogowe**. Nie jest zatem możliwe spełnienie wymagań § 7 pkt 1 lit a uchwały, gdyż regulacje wskazanego przepisu stoją w sprzeczności z ustaleniami szczegółowymi dla poszczególnych terenów.

W miejscu tym należy zauważyć, że teren oznaczony symbolem **192_MN,UT-1** (ulica Zawodzie) został przeznaczony w planie, zgodnie z § 10 pkt 1, na funkcje towarzyszące zabudowie mieszkaniowej jednorodzinnej, mieszkaniowo – usługowej i usługowej, **z zastrzeżeniem § 4 uchwały**. Przepis § 4 planu ustala, że w zakresie przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenów ustala się:

- dopuszczenie infrastruktury technicznej, w tym urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy nieprzekraczającej 100 kW,
- dopuszczenie dróg wewnętrznych, ciągów pieszych i rowerowych, placów, urządzeń komunikacji zbiorowej, tras do jazdy konnej i szlaków turystycznych,
- dopuszczenie miejsc do parkowania,
- dopuszczenie zieleni.

Regulacje zawarte w § 4 uchwały, pomimo dopuszczenia możliwości realizacji dróg wewnętrznych, nie przesądzają jednak o drogowym zagospodarowaniu terenu **192_MN,UT-1**, nie zapewniają tym samym ciągłości obsługi komunikacyjnej terenów objętych planem, stosownie do § 7 pkt 1 lit. a uchwały. Analogiczna sytuacja dotyczy terenu oznaczonego symbolem **192_MN,U-1** (ulica Jeleniowa).

Pozostałe tereny: **192_MN,UT-2** oraz **192_ZP,WS-2** i **192_ZP,WS-3**, w granicach których (i jak wynika z podkładu mapowego), przebiegają ulice Zawodzie i Jeleniowa, zostały przeznaczone natomiast na cele, które uniemożliwiają realizację funkcji drogowych, tj. odpowiednio zabudowę mieszkaniową jednorodziną i usługi turystyki oraz ogólnodostępną zielenią parkową urządzoną w formie parku rzecznoego.

Nie można zatem uznać, iż wskazane wyżej tereny zapewniają obsługę komunikacyjną, o której mowa w § 7 pkt 1 lit. a uchwały.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa powszechnie obowiązującego i musi spełniać wysokie wymagania stawiane tej kategorii aktów normatywnych oraz odpowiadać standardom legalności. Ustawodawca przyznając bowiem gminie samodzielne uprawnienie do uchwalania planów zagospodarowania przestrzennego, równocześnie nałożył na nią obowiązek przestrzegania reguł stanowienia prawa w tym zakresie. W omawianej sytuacji, uchwalając uchwałę Nr XLVI/906/2018, rada gminy nie wywiązała się z ciążącego na niej obowiązku ustalenia zasad obsługi komunikacyjnej stosownie do przepisów art. 15 ust. 2 pkt 10 upzp oraz § 4 pkt 9 rozporządzenia, gdyż regulacje zawarte w § 7 pkt 1 lit. a uchwały, są sprzeczne z zapisami uchwały dotyczącymi przeznaczenia poszczególnych terenów, co rażąco narusza zasady sporządzania planu miejscowego i w myśl art. 28 upzp musi skutkować stwierdzeniem nieważności uchwały.

Dodatkowo należy zauważyć, że tak sformułowane przepisy planu miejscowego, czynią go także nieczytelnym i niemożliwym do interpretacji, co narusza także przepis § 25 ust. 1, w związku z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002 r., Nr 100, poz. 908). Stosownie do wskazanej normy prawnej przepis prawa materialnego powinien bowiem możliwie bezpośrednio i wyraźnie wskazywać kto, w jakich okolicznościach i jak się powinien zachować.

2. Jak już wskazano wyżej, w § 4 uchwały określono, że „w zakresie przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenów”, dopuszcza się infrastrukturę techniczną, w tym urządzenia wytwarzające energię z odnawialnych źródeł energii o mocy nieprzekraczającej 100 kW, drogi wewnętrzne, ciągi piesze i rowerowe, place, urządzenia komunikacji zbiorowej, trasy do jazdy konnej i szlaki turystyczne, miejsca do parkowania oraz zieleń. Określając przeznaczenie dla terenów 192_MN,U-1 i 192_MN,U-2 (§ 9 uchwały) oraz 192_MN,UT-1, 192_MN,UT3 oraz 192_MN,UT-5 (§ 10 uchwały) Rada Miejska w Bielsku – Białej jako przeznaczenie tych terenów ustaliła „funkcje towarzyszące zabudowie” odpowiednio mieszkaniowej, mieszkaniowo – usługowej i usługowej, w tym zakresie odsyłając w § 9 i § 10 do normy zawartej § 4 uchwały. Czytając łącznie przepisy zawarte w § 9 i § 10 w związku z § 4, dochodzimy do wniosku, że nie jest możliwe realizowanie zabudowy kubaturowej na wskazanych terenach. Ponadto w związku z zamieszczony w § 9 i § 10 uchwały odesłaniem, na terenach 192_MN,U-1 i 192_MN,U-2 oraz 192_MN,UT-1, 192_MN,UT3 oraz 192_MN,UT-5 nie zostało przewidziane inne zagospodarowanie.

Po analizie rysunku planu organ nadzoru dostrzegł, iż tereny oznaczone symbolem MN,U zostały w legendzie opisane jako **tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i usług**, natomiast tereny oznaczone symbolem MN,UT jako **tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i usług turystycznych**. Powyższe stoi w sprzeczności z ustaleniami tekstowymi uchwały, z których nie wynika wskazane w legendzie rysunku planu przeznaczenie terenu. Na terenach oznaczonych 192_MN,U-1 i 192_MN,U-2 oraz 192_MN,UT-1, 192_MN,UT3 i 192_MN,UT-5 Rada Miejska w Bielsku – Białej zakazała bowiem wnoszenia zabudowy (§ 9 pkt 1 lit. 2 oraz § 10 pkt 1 lit. b uchwały), a jako przeznaczenie terenu ustaliła **funkcję towarzyszącą zabudowie wynikającą z § 4 uchwały**: infrastruktura techniczna, w tym urządzenia wytwarzające energię z odnawialnych źródeł energii o mocy nieprzekraczającej 100 kW, drogi wewnętrzne, ciągi piesze i rowerowe, place, urządzenia komunikacji zbiorowej, trasy do jazdy konnej i szlaki turystyczne, miejsca do parkowania oraz zieleń.

Stosownie do art. 14 ust. 1 upzp plan miejscowy jest podstawowym narzędziem regulacji zagospodarowania przestrzennego. Zawiera przepisy powszechnie obowiązujące w zakresie przeznaczenia terenów, ich zagospodarowania oraz warunków zabudowy, stanowiących bezpośrednią podstawę do wydawania m.in. decyzji o pozwoleniu na budowę. Z tego też względu jego przepisy powinny być na tyle precyzyjne i szczegółowe, by nie budzić wątpliwości interpretacyjnych przy wydawaniu decyzji administracyjnych, opartych na tych regulacjach prawnych. Pamiętać należy przy tym, że plan miejscowy **określa przede wszystkim przeznaczenie terenu** – art. 4 ust. 1 upzp, a tym samym przesądza o ograniczeniu prawa własności. Dlatego też, wszelkie ograniczenia w zabudowie i zagospodarowaniu terenu, wynikające z ustaleń planu, powinny być ściśle, by nie rodzić niepewności co do możliwości zagospodarowania terenu w sposób wskazany w planie.

Badając przedmiotową uchwałę, organ nadzoru stwierdził, że nie spełnia ona tych kryteriów.

Dodatkowo przepis § 8 ust. 2 rozporządzenia wskazuje, że na rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego tekstem planu miejscowego. Do rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń.

Ustalenia szczegółowe dla wskazanych terenów nie korespondują zatem z opisem graficznym wskazanych terenów, co może wprowadzać w błąd przyszłych adresatów planu.

Ustalone planem przeznaczenie w/w terenów – **funkcje towarzyszące zabudowie, zgodnie z § 4** – nie stanowią de facto regulacji określających przeznaczenie terenu. W załączniku nr 1 do rozporządzenia określono podstawowe barwne oznaczenia graficzne i literowe dotyczące przeznaczenia terenów, które należy stosować na rysunku planu miejscowego. Wśród oznaczeń tych zostały wyszczególnione m.in.:

- MN – tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej,
- U – tereny zabudowy usługowej,
- ZP – tereny zieleni urządzonej,
- KDW – tereny dróg wewnętrznych.

Co prawda ustawodawca przepisem § 9 pkt 4 rozporządzenia dopuścił stosowanie w planie miejscowym uzupełniających i mieszanych oznaczeń barwnych i jednobarwnych oraz literowych i cyfrowych, w zależności od specyfiki i zakresu ustaleń dotyczących przeznaczenia terenów, nie oznacza to jednak pełnej dowolności,

polegającej na przypisaniu terenom symboli przeznaczeń, które to przeznaczenia nie zostały dopuszczone do realizacji w ramach tych terenów.

Stosownie do przepisów art. 15 ust. 2 pkt 1 upzp w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. W ocenie organu nadzoru, regulacje zawarte w badanej uchwale Nr XLVI/906/2018 dotyczące przeznaczenia terenów 192_MN,U-1 i 192_MN,U-2 oraz 192_MN,UT-1, 192_MN,UT3 i 192_MN,UT-5 nie odpowiadają tym wymogom, bowiem nie wynika z nich faktyczne przeznaczenie tych terenów, a jedynie jaką pełnią funkcję towarzyszącą dla zabudowy, **która jest realizowana poza obszarem objętym kwestionowanym planem, a tym samym poza jego ustaleniami**. Przy tym wskazać należy, iż ustalona funkcja towarzysząca stanowi szereg przeznaczeń (m.in. drogi wewnętrzne, zieleń), które, stosownie do art. 15 ust. 2 pkt 1 upzp, powinny zostać wydzielone i odrębnie opisane.

3. Przepisami § 11 rada gminy określiła przeznaczenie terenu dla terenów oznaczonych symbolami: 192_MN,UT-2, 192_MN,UT-4 i 192_MN,UT-6 ustalając dla nich możliwość realizacji zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z usługami turystyki oraz usługami związanymi z obsługą ruchu turystycznego i rekreacji oraz zabudowy usług turystyki oraz usług związanych z obsługą ruchu turystycznego i rekreacji. Stosownie do przepisów art. 15 ust. 2 pkt 6 upzp dla wskazanych terenów określono zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu. Dodatkowo, Rada Miejska w Bielsku – Białej skorzystała z uprawnień wynikających z przepisu art. 15 ust. 3 pkt 10 upzp i określiła minimalną powierzchnię nowo wydzielanych działek budowlanych – 1500 m² (§ 11 pkt 2 lit. h). Po analizie rysunku planu organ nadzoru stwierdził, że dla terenów 192_MN,UT-2, 192_MN,UT-4 i 192_MN,UT-6 **nie istnieje możliwość wydzielenia działki budowlanej o wskazanym w uchwale minimalnym parametrze**, a tym samym brak, jest, przy realizowaniu nowej zabudowy, możliwości wypełnienia wymogów wynikających z przepisów uchwały Nr XLVI/906/2018. Plan miejscowy stanowi akt prawa miejscowego i jego przepisy są wiążące dla organów administracji budowlanej w toku postępowań budowlanych wynikających z art. 30 ust. 6 pkt 2 oraz art. 35 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. *Prawo budowane* (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 1202, ze zm.). Tym samym ustalając minimalną powierzchnię nowo wydzielanych działek budowlanych na poziomie 1500 m², rada gminy uniemożliwiła realizację przeznaczenia ustalonego dla terenów 192_MN,UT-2, 192_MN,UT-4 i 192_MN,UT-6, naruszając tym samym przepis art. 4 ust. 1 upzp. Skoro bowiem nadrzędnym celem planu miejscowego jest ustalenie przeznaczenia terenu i określenie zasad jego zabudowy i zagospodarowania, a cel ten nie został osiągnięty, należy stwierdzić, że przeznaczenia tego nie ustalono, czym bezsprzecznie naruszono wskazane przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

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 upzp, którego przepisy jednoznacznie stanowią, że istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały gminy w całości lub w części.

W omawianej sprawie, wskazane istotne naruszenie zasad sporządzania planu dawało organowi nadzoru podstawy do stwierdzenia w całości nieważności uchwały Nr XLVI/906/2018 Rady Miejskiej w Bielsku-Białej z dnia 14 listopada 2018 r. w *sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru położonego w rejonie ulic: Górskiej, Zawodzie, Jeleniowej, Pikowej*.

Na niniejsze rozstrzygnięcie przysługuje prawo złożenia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach. Skargę składa się 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
Z-ca Dyrektora Wydziału Infrastruktury

Aleksandra Kroczek

Otrzymują:

- Rada Miejska w Bielsku - Białej