



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 16 marca 2015 r.

Poz. 1528

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IFIII.4131.1.9.2015 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 6 marca 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 V/32/15 Rady Miejskiej w Świętochłowicach z dnia 28 stycznia 2015 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na terenie miasta Świętochłowice w rejonie ulic Chorzowskiej, Bytomskiej i Krasickiego, w następującym zakresie:

- § 12 pkt 5 w zakresie słów: „*a także należy posiadać aktualne warunki techniczne wydane przez właściwego dysponenta poszczególnych mediów, dotyczące konkretnego przedsięwzięcia budowlanego*”;
- § 16 ust. 3 pkt 4 lit. c) tiret pierwsze - w zakresie oznaczenia: „*36U*”;
- § 16 ust. 3 pkt 4 lit. d) tiret pierwsze - w zakresie oznaczenia: „*36U*”;
- § 16 ust. 15 pkt 2 lit. c) - w całości.

Uzasadnienie

W dniu 22 stycznia 2015 r. Rada Miejska w Świętochłowicach podjęła uchwałę w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na terenie miasta Świętochłowice w rejonie ulic Chorzowskiej, Bytomskiej i Krasickiego.

Stosownie do przepisu art. 20 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (t.j. Dz. U. z 2015, poz. 199 – zwanej dalej: u.p.z.p.), dnia 4 lutego 2015 r. Prezydent Miasta Świętochłowice przekazał organowi nadzoru uchwałę Nr V/32/15 wraz z dokumentacją prac planistycznych odzwierciedlającą przebieg postępowania w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, celem zbadania jej zgodności z prawem.

W dniu 3 marca 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. Ustalając zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej, Rada Miejska w Świętochłowicach w § 12 pkt 5 uchwały wprowadziła następująco brzmiąco zapis: „w przypadkach planowania jakichkolwiek prac związanych z remontem, przebudową lub budową nowych elementów infrastruktury technicznej, należy zachować obowiązujące odległości od pozostałych elementów uzbrojenia i zagospodarowania według przepisów odrębnych, a także należy posiadać aktualne warunki techniczne wydane przez właściwego dysponenta poszczególnych mediów, dotyczące konkretnego przedsięwzięcia budowlanego;”. Z powyższego przepisu wynika, że przy realizacji przedsięwzięć budowlanych związanych z remontem, przebudową lub budową nowych elementów infrastruktury technicznej, należy uzyskać warunki techniczne od dysponentów poszczególnych mediów. Nałożenie powyższego obowiązku nie wynika z przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Rada miejska jest natomiast związana granicami przedmiotowymi zakresu planu wyznaczonymi przez ustawę, co oznacza, że samodzielnie może określać treść regulacji objętej planem miejscowym wyłącznie w granicach upoważnienia ustawowego zawartego w art. 15 u.p.z.p. Powyższe ustalenie pozostaje natomiast w sprzeczności z obowiązującym porządkiem prawnym, w szczególności z art. 4 ust. 1 oraz art. 15 ust. 2 i ust. 3 u.p.z.p. Zgodnie bowiem z przywołanymi normami w planie miejscowym następuje ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy. Art. 15 ust. 2 u.p.z.p. w sposób enumeratywny wymienia materię podlegającą regulacji w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Z kolei art. 15 ust. 3 u.p.z.p. normuje co - według uznania rady - może podlegać regulacjom planu miejscowego. Powyższe ustalenia wykraczają poza uprawnienia rady miejskiej określone w powyższych przepisach, nakładając dodatkowe wymogi, wykraczające poza powszechnie obowiązujące prawo. Rada miejska nie posiada kompetencji do dowolnej interpretacji i rozszerzającego stanowienia norm kompetencyjnych.

2. W ustaleniach szczegółowych, dla terenów oznaczonych symbolem U, przeznaczonych pod zabudowę usługową, w § 16 ust. 3 pkt 4 lit. c) oraz lit. d) uchwały, ustalono intensywność zabudowy i wysokość budynków między innymi dla terenu 36 U. Po analizie załącznika nr 1 do uchwały Nr V/32/15 stanowiącego rysunek planu, organ nadzoru stwierdził, że nie został na nim oznaczony teren 36U. Jednostka planu oznaczona numer 36 została przeznaczona na cele MW/U – zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej. Tym samym w § 16 ust. 3 pkt 4 lit. c) oraz lit. d) uchwały zostały zawarte ustalenia dla terenu, który w planie nie występuje. Powyższe stanowi naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, zgodnie bowiem z art. 15 ust. 2 pkt 1 oraz pkt 6 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania, a także zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania tych terenów. W omawianym przypadku ustalono parametry zabudowy i zagospodarowania terenu dla terenu 36U, który w planie nie został ustalony. Tym samym, naruszono zasady sporządzania planu miejscowego, czyniąc ustalenia dla terenu, którego planem nie wyznaczono. Analizując jednak zapisy uchwały, tutejszy organ doszedł do wniosku, że uchylenie w części przepisów § 16 ust. 3 pkt 4 lit. c) oraz lit. d) uchwały, w zakresie jakim dotyczą nie wyznaczonego terenu 36U, nie będą rzutować na legalność postanowień uchwały w zakresie terenów zabudowy usługowej oznaczonych symbolem U, a także na inne zapisy uchwały, co przesądziło o uchyleniu wskazanych przepisów w części.

3. Dla terenów oznaczonych symbolami KDZ, KDL oraz KDD przeznaczonych na cele dróg publicznych, w § 16 ust. 15 pkt 2 lit. c) uchwały ustalono: „w odniesieniu do istniejącej położonej w liniach rozgraniczających dróg zabudowy lub obiektów budowlanych mają zastosowanie przepisy o drogach, w tym dopuszczenie pozostawienia bez zmian istniejącej zabudowy, ogrodzeń oraz innych elementów zagospodarowania, z uwagi na dopuszczone odstępstwa od normatywnych linii rozgraniczających w terenach zabudowanych, z jednoczesnym uwzględnieniem pozostałych ustaleń planu”. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w planie miejscowym określają się obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji. 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), w § 4 pkt 9 uszczegóławia zapisy ustawy, wskazując, że ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej powinny zawierać m.in.:

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.

Dodatkowo należy wskazać, że w myśl przepisów § 5 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 – zwanego dalej: rozporządzeniem o drogach), usytuowanie drogi oznacza w niniejszym rozporządzeniu umieszczenie jej elementów w pasie terenu wyznaczonym liniami rozgraniczającymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego lub w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, w trybie określonym w przepisach o zagospodarowaniu przestrzennym. Stosownie natomiast do § 6 rozporządzenia o drogach, szerokość drogi w liniach rozgraniczających powinna zapewniać możliwość umieszczenia elementów drogi i urządzeń z nią związanych wynikających z ustalonych docelowych transportowych i innych funkcji drogi oraz uwarunkowań terenowych, przy czym szerokość ta nie powinna być mniejsza niż szerokość ustalona w § 7 ust. 1 tegoż rozporządzenia. Tym samym szerokość drogi w liniach rozgraniczających winna być ustalona w planie miejscowym, przy uwzględnieniu właściwej obsługi funkcji przewidzianych planem do realizacji, przy jednoczesnym wypełnieniu wymogów dotyczących minimalnych szerokości dróg.

W miejscu tym tutejszy organ zauważa, że przepisy § 7 ust. 2 rozporządzenia o drogach dopuszczają, w wyjątkowych wypadkach, uzasadnionych trudnymi warunkami terenowymi lub istniejącym zagospodarowaniem, przyjęcie mniejszych szerokości ulic niż podane w ust. 1, jednak pod warunkiem spełnienia wymagań, o których mowa w § 6, a także przeprowadzenia stosownej analizy.

Zatem kwestia odstąpienia od narzuconej przepisami minimalnej szerokości dróg w liniach rozgraniczających, ze względu na istniejące zagospodarowanie została uregulowana obowiązującymi przepisami *rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie*. Tym samym nie jest przedmiotem planu miejscowego regulowanie materii, która została uregulowana już aktem prawa hierarchicznie wyższym. Powyższe stanowisko wyrażone zostało także wielokrotnie w orzeczeniach sądów administracyjnych, w myśl których przepisy gminne mogą być wydawane wyłącznie w ramach obowiązujących przepisów wyższego rzędu (konstytucja, ustawa, rozporządzenie) i w zakresie upoważnień wyraźnie tam udzielonych organom gminy.

Hierarchia źródła prawa została wyraźnie określona w art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Akty prawa miejscowego nie mogą regulować materii należących do przepisów wyższego rzędu i nie mogą być sprzeczne z nimi. Modyfikowanie materii ustawowej w aktach prawa miejscowego jest niedopuszczalne. Niedopuszczalne jest również modyfikowanie przepisów aktów wykonawczych wydanych na podstawie uprawnień ustawowych. Zmodyfikowany przepis może być bowiem interpretowany w kontekście zawartym w uchwale (planie miejscowym), co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. Tym samym należało uznać, iż redagując ustalenia § 16 ust.15 pkt 2 lit. c) uchwały, Rada Miejska w Świętochłowicach przekroczyła zakres upoważnienia przyznanego jej przepisem art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w zakresie określania zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji.

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 naruszenia zasad sporządzania planu, a także przekroczenie kompetencji Rady Miejskiej w Świętochłowicach w ramach stanowienia aktu prawa jakim jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, dawały organowi nadzoru możliwość stwierdzenia **częściowej** nieważności uchwały Nr V/32/15 Rady Miejskiej w Świętochłowicach z dnia 28 stycznia 2015 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na terenie miasta Świętochłowice w rejonie ulic Chorzowskiej, Bytomskiej i Krasickiego, gdyż nie przekładają się one bezpośrednio na ważność całego aktu.

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

Otrzymują:

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