



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 16 kwietnia 2019 r.

Poz. 2627

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.165.3.2019.JW1 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 12 kwietnia 2019 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506),

stwierdzam nieważność

uchwały nr IV/30/19 Rady Miejskiej w Złotym Stoku z dnia 28 lutego 2019 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Złoty Stok.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Złotym Stoku, powołując się art. 18 ust. 2 pkt 5 i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1945) – dalej także jako: ustawa, podjęła na sesji w dniu 28 lutego 2019 r. uchwałę w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Złoty Stok – dalej jako: uchwała.

Przedmiotowa uchwała, wraz z dokumentacją prac planistycznych, wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 13 marca 2019 r.

W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy, polegającym na pominięciu obligatoryjnego elementu planu miejscowego, a ponadto z naruszeniem prawa został podjęty jej § 1 ust. 3 pkt 6, § 5 ust. 1 we fragmencie „z wykorzystaniem istniejącego zjazdu”, § 6 ust. 4 i 7, § 7 ust. 8, oraz § 8 ust. 5, 6, 10, 11 i 15.

1. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy, 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.

Uszczegółowienie tego przepisu stanowi § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r., Nr 164, poz. 1587), który stanowi, że ustalenia te powinny zawierać w szczególności określenie linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej, a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu.

W myśl powołanych regulacji, jednym z podstawowych parametrów zagospodarowania terenu, jaki ustalać ma miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest maksymalna wysokość zabudowy. Tymczasem –

pomimo, że teren objęty planem został w całości przeznaczony dla zabudowy mieszkaniowej – w uchwale nie określono tego parametru.

Oznacza to, że Rada Miejska w Złotym Stoku pozostawiła dla obszaru objętego planem, dowolność w kształtowaniu wysokości zabudowy. Obowiązkiem organu stanowiącego gminy uchwalającego plan miejscowy jest zaś zamieszczenie w nim wszystkich obligatoryjnych elementów wskazanych w art. 15 ust. 2 ustawy, o ile tylko są one adekwatne dla dokonywanego przeznaczenia terenu. Nie ulega zaś wątpliwości, że dla terenu zabudowy mieszkaniowej parametr wysokości tej zabudowy ma znaczenie podstawowe i nie może być pomijany. W ustanowionym planie miejscowym nie może nie regulować parametru wysokości zabudowy, który stanowi obligatoryjną treść planu, sankcjonując tym samym dowolny sposób ukształtowania zabudowy w tym zakresie.

W związku z tym, że zakresem terytorialnym uchwały objęty jest wyłącznie teren przeznaczony pod zabudowę mieszkaniową, wskazany brak skutkować musi stwierdzeniem nieważności uchwały w całości, jako naruszającej art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy.

2. Jednocześnie zwrócić należy uwagę, że w treści uchwały zamieszczono regulację, która – bez względu na ww. wadliwość uchwały, powodującą jej nieważność w całości – narusza prawo w sposób istotny, a tym samym jest nieważna.

W § 6 ust. 7 uchwały, dla ewentualnej rozbudowy sieci gazowej w granicach zmiany planu przeznaczono wolne od zabudowy tereny zieleni i komunikacji. Tymczasem plan, wyraźnie wskazuje jedynie jeden teren o jednym przeznaczeniu – zabudowa mieszkaniowa, przewidując zieleni towarzyszącą i tereny komunikacji (dojazd i plac postojowy), wyłącznie jako integralną część tego przeznaczenia. Oznacza to, że § 6 ust. 7 uchwały nie dotyczy terenów zieleni i komunikacji, lecz terenu zabudowy mieszkaniowej, w przestrzeni poza linią zabudowy.

Co jednak najistotniejsze uchwała nie ogranicza w żaden sposób możliwości rozbudowy sieci gazowej. Trzeba zatem zauważyć, że rozbudowa takiej infrastruktury – jeżeli nie byłaby tylko związana z dystrybucją gazu – wiąże się z koniecznością dokonywania nowych ustaleń w drodze miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Działania polegające na rozbudowie infrastruktury technicznej wiążą się bowiem z wymogami dotyczącymi ustalenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego przebiegu rozbudowywanej infrastruktury technicznej. Tym samym, bez wskazania przebiegu możliwej rozbudowy sieci gazowej albo wyraźnego ograniczenia możliwości dokonywania takiej rozbudowy jedynie do infrastruktury mającej charakter dystrybucyjny, § 6 ust. 7 uchwały w sposób istotny narusza prawo.

3. Uchwała zawiera również szereg innych naruszeń prawa, które – choć w warunkach kwestionowanego planu nie mają charakteru istotnych – należy w tym miejscu zasygnalizować.

Po pierwsze, w § 1 ust. 3 pkt 6 uchwały wskazano, że w zmianie planu zagospodarowania przestrzennego (która, notabene, nie jest zmianą, lecz nowym planem miejscowym) nie określono wymaganych przepisami art. 15 pkt 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jako niemających zastosowania, zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Tymczasem takie ustalenia zostały zawarte w § 6 ust. 6 i 9 uchwały, a zatem – ze względu na systemową niespójność – § 1 ust. 3 pkt 6 uchwały został ustanowiony z naruszeniem prawa.

Po drugie, w § 5 ustalono obsługę komunikacyjną terenu „z wykorzystaniem istniejącego zjazdu”. Tymczasem ustalane w planie miejscowym zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej nie mogą wkraczać w materię regulowaną ustawą. Zgodnie zaś z art. 29 ust. 1 i 2 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, zaś w przypadku budowy lub przebudowy drogi budowa lub przebudowa zjazdów dotychczas istniejących należy do zarządcy drogi. Oznacza to, że zjazd lokalizowany jest albo poprzez jego budowę przez zarządcę drogi (czynność materialno-techniczna) albo w formie decyzji administracyjnej. Decyzja administracyjna (zezwoenie na lokalizację zjazdu) jest zatem jedynym aktem, w którym może zostać wskazana lokalizacja zjazdu. Wobec tego, wprowadzenie do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego regulacji ustalających obsługę komunikacyjną terenu z wykorzystaniem istniejącego zjazdu wykracza poza kompetencję prawodawczą, jaką posiada organ stanowiący gminy, a tym samym stanowi naruszenie prawa.

Po trzecie, przekroczeniem kompetencji do uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego było również podjęcie § 6 ust. 4 uchwały. W zakresie „zasad obsługi w zakresie infrastruktury technicznej”, ustalono bowiem zasady gospodarki odpadami (gromadzenie odpadów stałych w przystosowanych pojemnikach zgodnie z przepisami odrębnymi, odpady należy wywozić w sposób zorganizowany na składowisko odpadów, zabrania się gromadzenia i składowania odpadów niebezpiecznych). Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie jest zaś aktem, w którym możliwe jest dokonanie unormowania problematyki gospodarki odpadami. Kwestie te w żaden sposób nie mieszczą się w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego. Co istotne, wskazane w § 6 ust. 4 uchwały kwestie są szczegółowo regulowane szeregiem odrębnych aktów powszechnie obowiązujących, w tym ustaw i rozporządzeń. Oznacza to, że Rada Miejska w Złotym Stoku, przekraczając granice upoważnienia do stanowienia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wkroczyła w materię zarezerwowaną do normatywnego kształtowania przez inne organy władzy publicznej (decydujące o rodzajach pojemników, w których mają być gromadzone odpady, o sposobach transportowania odpadów, a także o zasadzie gromadzenia i składowania odpadów niebezpiecznych). Tym samym wskazana regulacja została wydana bez właściwej podstawy prawnej, a więc z naruszeniem prawa.

Po czwarte, w § 7 ust. 8 uchwały wskazano, że dla terenu podstawową formą zabudowy powinien pozostać istniejący wolnostojący budynek mieszkalny. Do dokonania takiej regulacji organ stanowiący gminy nie jest umocowany. Brak jest jakiegokolwiek podstawy prawnej do tego, aby w planie miejscowym kategoryzować istniejące budynki, jako te, które mają pozostać albo te, które powinny podlegać rozbiórce. Plan miejscowy wskazywać ma przeznaczenie terenu. W ramach kwestionowanego planu jest to zabudowa mieszkaniowa. Organ stanowiący gminy nie może zaś dodatkowo nakładać na właściciela nieruchomości obowiązków związanych z zachowaniem istniejącej zabudowy. Plan miejscowy nie może rozstrzygać tego, czy na danym terenie (w nieokreślonej perspektywie czasowej) zlokalizowany musi być ten budynek, który aktualnie (tj. w dacie wejścia w życie planu) się na nim znajdował, czy też w jego miejsce powstać może inny. Wprowadzanie takiej regulacji stanowi istotne naruszenie prawa.

Po piąte, § 8 ust. 5 uchwały wskazuje, że należy ściśle przestrzegać wymogów określonych w niniejszej uchwale, szczególnie w zakresie przeznaczania części terenów do zagospodarowania zielenią, zaś w § 8 ust. 15 uchwały stwierdzono, że przy zagospodarowaniu całego terenu należy przestrzegać ustalonego w zmianie planu wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej. Żadna z tych regulacji nie ma wartości normatywnej. Jej przedmiotem nie są uprawnienia, ani obowiązki adresatów uchwały, lecz kwestia obowiązywania innych norm z uchwały tej wynikających. Wskazane przepisy są nie do pogodzenia z zasadami obowiązywania prawa w demokratycznym państwie prawnym, a zatem naruszają art. 2 Konstytucji RP. Zważyć należy bowiem, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, a zatem źródłem powszechnie obowiązującego prawa. Z istoty obowiązywania prawa wynika zaś konieczność jego przestrzegania. Prawo obowiązuje przez fakt jego prawidłowego ustanowienia przez kompetentny podmiot i właściwego wprowadzenia do obrotu prawnego (tj. nabrania przez normy prawne mocy obowiązującej). Organ prawodawczy nie może zatem zobowiązywać do przestrzegania ustanowionego przez siebie prawa (błędnie sugerując, że brak stosownego postanowienia uchwały powodowałby brak konieczności przestrzegania prawa). Obowiązek przestrzegania wymogów określonych uchwałą, w tym przeznaczania części terenów do zagospodarowania zielenią wynika z norm wymogi te ustalających, a nie z odrębnej regulacji w tym zakresie, a tym samym regulacje te stanowią naruszenie prawa.

Po szóste, zgodnie z § 8 ust. 6 uchwały, dla ochrony wód powierzchniowych i podziemnych przed zanieczyszczeniem wprowadza się kategoryczny zakaz odprowadzania nieoczyszczonych ścieków bezpośrednio do gruntu lub cieków powierzchniowych. W § 8 ust. 10 i 11 uchwały ustalono zaś obowiązek wykonania nawierzchni terenów komunikacji w tym miejsc postojowych w sposób uniemożliwiający przenikanie zanieczyszczeń ropopochodnych i chemicznych do podłoża i wód gruntowych i wskazano, że w przypadku występowania zagrożeń określonych w pkt 9 [prawidłowo w ust. 10] na terenach częściowo utwardzonych lub nieutwardzonych ustala się obowiązek zabezpieczenia środowiska gruntowo-wodnego przed infiltracją zanieczyszczeń. Tymczasem brak jest podstawy prawnej do ustanawiania w uchwałach będących miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego norm odnoszących się do tych kwestii. Żaden z przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie zawiera wyraźnego upoważnienia ustawowego, które umożliwiałoby nakładanie przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego tego rodzaju obowiązków na inne podmioty, a wobec jego braku należy uznać przytoczone przepisy za nieprawidłowe, niedopuszczalne i naruszające prawo.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzam jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z 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.

Wojewoda Dolnośląski:
P. Hreniak