



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 23 kwietnia 2019 r.

Poz. 2789

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.40.6.2019.JW1 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 19 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

§ 12 ust. 3 we fragmencie „budowę,” § 14 ust. 1 pkt 2 lit. b i lit. g we fragmencie „przeznaczenia podstawowego”, § 14 ust. 2 pkt 2 lit. b i lit. g we fragmencie „przeznaczenia podstawowego”, § 14 ust. 3 pkt 2 lit. b tiret drugie i lit. g we fragmencie „przeznaczenia podstawowego”, § 14 ust. 4 pkt 2 lit. f we fragmencie „przeznaczenia podstawowego” i § 14 ust. 5 pkt 2 lit. f we fragmencie „przeznaczenia podstawowego” uchwały nr 49.VI.2019 Rady Miejskiej Jeleniej Góry z dnia 6 marca 2019 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu w rejonie cmentarza pomiędzy ulicami Sudecką i Adama Mickiewicza w Jeleniej Górze.

Uzasadnienie

Rada Miejska Jeleniej Góry, powołując się na art. 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, oraz art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym, podjęła na sesji w dniu 6 marca 2019 r. uchwałę w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu w rejonie cmentarza pomiędzy ulicami Sudecką i Adama Mickiewicza w Jeleniej Górze – dalej jako: uchwała.

Przedmiotowa uchwała, wraz z dokumentacją prac planistycznych, wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 21 marca 2019 r.

W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził, że jej:

– § 12 ust. 3 we fragmencie „budowę,” został podjęty z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy oraz § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587) – dalej także jako: rozporządzenie, polegającym na naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego w zakresie budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej poprzez dopuszczenie budowy infrastruktury technicznej bez określenia projektowanej lokalizacji tej infrastruktury;

– § 14 ust. 1 pkt 2 lit. b, § 14 ust. 2 pkt 2 lit. b, § 14 ust. 3 pkt 2 lit. b tiret drugie został podjęty z istotnym naruszeniem art. 37a ust. 1 ustawy, polegającym na wprowadzeniu do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego normy dotyczącej gabarytów, standardów jakościowych i rodzaju materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane ogrodzenia, w sytuacji, gdy kwestie te muszą być regulowane odrębną uchwałą;

– § 14 ust. 1 pkt 2 lit. g we fragmencie „przeznaczenia podstawowego”, § 14 ust. 2 pkt 2 lit. g we fragmencie „przeznaczenia podstawowego”, § 14 ust. 3 pkt 2 lit. g we fragmencie „przeznaczenia podstawowego”, § 14 ust. 4 pkt 2 lit. f we fragmencie „przeznaczenia podstawowego” i § 14 ust. 5 pkt 2 lit. f we fragmencie „przeznaczenia podstawowego” zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia, polegającym na ograniczeniu zastosowania obligatoryjnego elementu planu miejscowego.

1. W § 12 ust. 3 uchwały przyjęto normy mające stanowić realizację wymogów wynikających z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy, zgodnie z którym jednym z obligatoryjnych elementów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego są zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Standardy regulowania ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w tym zakresie zostały ustalone w § 4 pkt 9 rozporządzenia. W rozporządzeniu określono, że ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej 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.

„Infrastruktura techniczna” nie jest pojęciem języka prawnego, jest ono jednak definiowane w języku prawniczym, który wskazuje, że pojęciem tym należy obejmować – między innymi – urządzenia przesyłowe i dystrybucyjne oraz związane z nimi obiekty umożliwiające przesył energii elektrycznej, dostarczania ciepła i gazu, zaopatrzenie w wodę, usuwanie ścieków i odbiór odpadów, odprowadzania wód opadowych i roztopowych, a także wykonywanie transportu.

Mając na względzie takiej rozumienie infrastruktury technicznej, należy wskazać, że § 12 ust. 3 uchwały odnosi się do wszelkiej infrastruktury technicznej w tym obiektów i urządzeń infrastruktury technicznej. W przepisie tym dopuszczono także budowę nowej infrastruktury technicznej.

Trzeba zatem zauważyć, że o ile przebudowa infrastruktury technicznej nie wiąże się ze zmianami wpływającymi na treść planu miejscowego (nie zmienia bowiem wyznaczonego w planie przebiegu tej infrastruktury), o tyle budowa takiej infrastruktury wymagają dokonywania nowych ustaleń w drodze miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Działania polegające na budowie infrastruktury technicznej wiążą się bowiem z wymogami dotyczącymi ustalenia w miejscowy planie zagospodarowania przestrzennego jej przebiegu.

Zastosowana w uchwale koncepcja realizacji jednego z obligatoryjnych elementów planu miejscowego narusza zasadę sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wynikającą z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy, w związku z § 4 pkt 9 rozporządzenia. Elementy infrastruktury technicznej, które nie służą wyłącznie obsłudze danego terenu objętego wyznaczonymi liniami rozgraniczającymi nie mogą być bowiem kształtowane bez określenia miejsca ich sytuowania. W związku z powyższym dopuszczenie budowy infrastruktury technicznej w sytuacji, w której jej projektowany przebieg nie jest ujawniony w planie miejscowym, nie jest możliwe, co powoduje konieczność stwierdzenia nieważności § 12 ust. 3 we fragmencie pozwalającym na taką budowę.

2. Na podstawie art. 37a ustawy, rada gminy może ustalić w formie uchwały zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane. Zarówno wykładnia językowa, jak i systemowa wskazują jednak jednoznacznie, że uchwała, o której mowa w tym przepisie, to uchwała inna niż miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Należy bowiem zauważyć – po pierwsze – że wtedy, gdy określona materia ma zostać uregulowana w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, ustawa posługuje się pojęciem planu miejscowego, a nie pojęciem uchwały, zaś – po drugie – art. 37a został (w ramach systematyki ustawy) dodany po przepisach odnoszących się do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Konieczność podjęcia – w celu uregulowania materii wskazanej w art. 37a ustawy – odrębnej uchwały potwierdza również wykładnia historyczna. Po trzecie zatem, wskazać można, że wraz z wprowadzeniem do ustawy art. 37a, uchylony został art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy, który wskazywał, że w planie miejscowym określa się w zależności od potrzeb zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń

reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane. Pozwala to na przyjęcie, że zamiarem ustawodawcy było wyeliminowanie materii objętej uchwałą wydawaną na podstawie nowej normy kompetencyjnej z miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Co więcej, ustawa o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu, zawiera przepisy przejściowe, zgodnie z którymi miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego obowiązujące w dniu wejścia w życie ustawy zmieniającej zachowują moc (art. 12 ust. 1), a regulacje miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego obowiązujących w dniu wejścia w życie ustawy i przyjętych na podstawie art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w brzmieniu dotychczasowym, obowiązują do dnia wejścia w życie uchwały, o której mowa w art. 37a ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą (art. 12 ust. 2). Jednocześnie ustalono, że do projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w stosunku do których podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu, nieuchwalonych przez radę gminy do dnia wejścia w życie ustawy zmieniającej, stosuje się przepisy dotychczasowe (art. 12 ust. 3).

Jako czwarty argument wskazujący na brak możliwości podejmowania działań legislacyjnych polegających na dokonaniu przemieszania materii planu miejscowego i uchwały, której zakres przedmiotowy określa art. 37a ust. 1 ustawy, wskazać należy odrębne, odmienne i złożone procedury podejmowania obu uchwał. Zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń mogą zostać ustanowione wyłącznie w oparciu o procedurę regulowaną w art. 37a-37e ustawy.

Biorąc powyższe pod uwagę, nie powinno budzić wątpliwości to, że żaden miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, w stosunku do którego uchwałę o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu, podjęto po dniu wejścia w życie ustawy (uchwała została podjęta w oparciu o uchwałę nr 362.XLV.2017 Rady Miejskiej Jeleniej Góry z dnia 28 listopada 2017 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu w rejonie cmentarza pomiędzy ulicami Sudecką i A. Mickiewicza w Jeleniej Górze), nie może już zawierać ustaleń dotyczących zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane.

Tymczasem Rada Miejska Jeleniej Góry do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wprowadziła przepisy, zgodnie z którymi „ustala się maksymalną wysokość ogrodzeń od strony ulic, placów: 1,5 m; zakazuje się sytuowania ogrodzeń pełnych oraz ogrodzeń z betonowych elementów prefabrykowanych” (§ 14 ust. 1 pkt 2 lit. b i § 14 ust. 2 pkt 2 lit. b uchwały) oraz „zakazuje się sytuowania ogrodzeń z betonowych elementów prefabrykowanych” (§ 14 ust. 2 pkt 2 lit. b tiret drugie uchwały). Takie regulacje stanowią istotne naruszenie art. 37a ust. 1 ustawy, co powoduje konieczność stwierdzenia nieważności wskazanych przepisów.

3. 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 w ramach przeznaczenia uzupełniającego na terenach objętych planem (IMN,MW,U; 1U, 1ZC, 1ZP,KS, 1U, 1ZC) została dopuszczona także zabudowa towarzysząca funkcji podstawowej, a na terenie 1ZP,KS także usługi – w uchwale nie określono tego parametru dla zabudowy realizowanej w ramach

przeznaczenia uzupełniającego (przewiduje się go wyłącznie na niektórych terenach dla niektórych typów zabudowy).

Oznacza to, że Rada Miejska Jeleniej Góry pozostawiła, jeżeli przepis szczególny nie stanowi inaczej, dla obszaru objętego planem, dowolność w kształtowaniu wysokości zabudowy realizowanej w ramach uzupełniającego przeznaczenia terenu. 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.

Skoro jednak wskazana zabudowa ma być uzupełniająca, a ponadto zgodnie z § 3 pkt 3 uchwały mogłaby być również zrealizowana w ramach przeznaczenia podstawowego, naruszenie, jakiego dokonała Rada Miejska Jeleniej Góry dotyka w swej istocie bezprzedmiotowego ograniczenia parametru wysokości zabudowy tylko do przeznaczenia podstawowego. Rzecz w tym, że w ramach realizacji planu zabudowa towarzysząca (przeznaczenie uzupełniające) byłaby tym samym co obiekty i budynki towarzyszące (przeznaczenie podstawowe). Nie ma tym samym podstaw do ograniczania stosowania parametru wysokości zabudowy do zabudowy przeznaczenia podstawowego. Tym samym fragmenty § 14 ust. 1 pkt 2 lit. g, ust. 2 pkt 2 lit. g ust. 3 pkt 2 lit. g, ust. 4 pkt 2 lit. f i § 14 ust. 5 pkt 2 lit. f, które takie ograniczenia wprowadzają naruszają prawo, a tym samym są nieważne.

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