



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 1 lutego 2019 r.

Poz. 726

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.165.4.2018.JW1 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 30 stycznia 2019 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.),

stwierdzam nieważność

§ 7 ust. 5 i 9 oraz § 8 uchwały nr II/10/2018 Rady Miejskiej w Złotym Stoku z dnia 20 grudnia 2018 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Złoty Stok w obrębie części wsi Błotnica.

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 20 grudnia 2018 r. uchwałę w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Złoty Stok w obrębie części wsi Błotnica – dalej jako: uchwała.

Przedmiotowa uchwała, wraz z dokumentacją prac planistycznych, wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 10 stycznia 2019 r.

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

- § 7 ust. 5 został podjęty z istotnym naruszeniem art. 37a ust. 1 ustawy, polegającym na wprowadzeniu do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego normy dotyczącej rodzaju materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane ogrodzenia, w sytuacji, gdy kwestie te muszą być regulowane odrębną uchwałą;
- § 7 ust. 9 został podjęty z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy, polegającym na ustaleniu parametru maksymalnej łącznej powierzchni zabudowy terenu, niezależnie od wskaźnika maksymalnej intensywności zabudowy;
- § 8 został podjęty z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 11 ustawy oraz § 4 pkt 10 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 ustaleniu tymczasowego przeznaczenia terenu bez wskazania okresu jego obowiązywania (terminu do którego może być wykonywane).

1. 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 XLII/272/2018 Rady Miejskiej w Złotym Stoku z dnia 26 kwietnia 2018 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Złoty Stok dla terenu położonego we wsi Błotnica), nie może już zawierać ustaleń dotyczących zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane.

Tymczasem Rada Miejska w Złotym Stoku do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wprowadziła przepis, zgodnie z którym „wprowadza się zakaz realizacji ogrodzeń z prefabrykatów betonowych”. Taka regulacja stanowi istotne naruszenie art. 37a ust. 1 ustawy, co powoduje konieczność stwierdzenia nieważności § 7 ust. 5 uchwały.

2. W 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.

Zgodnie z powołaną regulacją, jednym z podstawowych parametrów zagospodarowania terenu, jaki ustalać ma miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest wskaźnik maksymalnej intensywności zabudowy

(określany jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej). Realizacja obowiązku określenia tego parametru nastąpiła w § 7 ust. 8 tiret drugie uchwały. Ustalono, że wynosi on 0,1.

W § 7 ust. 9 uchwały wskazano zaś, że łączna powierzchnia zabudowy dla całego terenu oznaczonego symbolem „US” nie może przekroczyć 30% powierzchni nieruchomości. Co istotne, teren US został wyznaczony w granicach działki nr 95/1 i części działki 98 (§ 4 pkt 1 uchwały). W związku z powyższym należy wskazać, że organ stanowiący gminy nie jest upoważniony do kreowania nowego, nieznanego ustawie parametru zabudowy, który byłby wskaźnikiem powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni terenu.

Co więcej, zgodnie ze stanowiskiem prezentowanym przez Gminę w toku postępowania nadzorczego, łączna powierzchnia zabudowy miałyby obejmować zarówno obiekty trwale z gruntem związane, jak również te, które z gruntem związane nie są (np. zadaszone wiaty, czy urządzenia sportowo gimnastyczne). Oznacza to, że w ramach tego parametru zamierzano ograniczyć zarówno zabudowę, jak i możliwość lokalizowania obiektów, które w definicji zabudowy się nie mieszczą, w tym obiektów małej architektury.

Ustawa nie przyznaje prawa do wprowadzania tego rodzaju ograniczeń. Tym samym regulacja ustanowiona w § 7 ust. 9 uchwały wykracza poza kompetencję prawodawczą, jaką przy uchwalaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego posiada gmina. Obliguje to do stwierdzenia nieważności tego przepisu.

3. Zgodnie z art. 35 ustawy, tereny, których przeznaczenie plan miejscowy zmienia, mogą być wykorzystywane w sposób dotychczasowy do czasu ich zagospodarowania zgodnie z tym planem, chyba że w planie ustalono inny sposób ich tymczasowego zagospodarowania. Artykuł 15 ust. 2 pkt 11 ustawy wskazuje zaś, że jednym z obligatoryjnych elementów planu miejscowego jest ustalenie dotyczące sposobu i terminu tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów, co w § 4 pkt 10 rozporządzenia zostało sprecyzowane przez wskazanie, że ustalenia dotyczące sposobów i terminów tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów powinny zawierać nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów, w tym określenie terminu, do którego tymczasowe zagospodarowanie, urządzenie i użytkowanie terenu może być wykonywane.

Z powyższego wynika jednoznacznie, że organ stanowiący gminy ma prawo do określenia sposobu tymczasowego zagospodarowania terenów, jeżeli ma być on inny niż dotychczasowy. Jednocześnie, określając sposób tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów organ stanowiący winien ściśle oznaczyć termin, do którego tego rodzaju postanowienia będą obowiązywać.

Tymczasem w § 8 uchwały wskazano, że na terenie objętym zmianą planu dopuszcza się do czasu realizacji ustaleń zmiany planu rozwiązania tymczasowe, polegające na dotychczasowym użytkowaniu terenu, realizacji zamierzeń niebędących obiektami budowlanymi, organizowaniu stanowisk postojowych dla samochodów bądź składowaniu materiałów budowlanych, surowców i produktów.

Regulacja ta nie spełnia zatem wynikających z ustawy i rozporządzenia wymogów dotyczących tymczasowego zagospodarowania terenu. W pierwszej części wskazany przepis powiela regulację ustawową pozwalającą na wykorzystywanie terenów w sposób dotychczasowy (a zatem odnosi się do sytuacji, w której rada nie wyraża woli wprowadzenia innego sposobu tymczasowego ich zagospodarowania), w drugiej części wskazuje zaś na taki, tj. inny, sposób tymczasowego zagospodarowania. Przepis ten opisuje zatem łącznie sytuacje, które zgodnie z ustaleniami ustawowymi stanowią alternatywę.

Ponadto, pomimo że przepis dopuszcza, inny niż dotychczasowy, tymczasowy sposób zagospodarowania terenu, nie określa terminu do jakiego rozwiązanie tymczasowe może obowiązywać. Stwierdzenie, że teren może być czasowo wykorzystywany na realizację zamierzeń niebędących obiektami budowlanymi, organizowanie stanowisk postojowych dla samochodów bądź składowanie materiałów budowlanych, surowców i produktów „do czasu realizacji ustaleń zmiany planu” (która, *nota bene*, nie jest zmianą planu, lecz nowym planem) stwarza niebezpieczeństwo trwałości rozwiązania tymczasowego przy jednoczesnym braku ustalenia dla niego jakichkolwiek norm i wytycznych. Taka regulacja musi zostać uznana za istotnie naruszającą 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.

Wicewojewoda Dolnośląski:
K. Zieliński