



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 13 stycznia 2017 r.

Poz. 421

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IFIII.4131.1.147.2016 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 11 stycznia 2017 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 *ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym* (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r., poz. 446 ze zm.) w związku z art. 28 ust. 1 *ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r., poz. 778 ze zm.),

stwierdzam nieważność

uchwały Rady Miejskiej w Czeladzi nr XXXI/398/2016 z dnia 30 listopada 2016 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Czeladź - Nowe Piaski

Uzasadnienie

W dniu 30 listopada 2016 r. Rada Miejska w Czeladzi podjęła uchwałę nr XXXI/398/2016 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Czeladź – Nowe Piaski.

Stosownie do przepisu art. 20 ust. 2 *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, Wojewoda Śląski w dniu 12 grudnia 2016 r., otrzymał uchwałę nr XXXI/398/2016 celem zbadania jej zgodności z prawem oraz dokumentację prac planistycznych odzwierciedlającą przebieg postępowania w sprawie uchwalenia miejscowego planu.

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.

W dniu 21 grudnia 2016 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze, mające na celu zbadanie legalności uchwały.

W trakcie prowadzonego postępowania organ nadzoru dopatrył się naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego.

1. Wprowadzenie zakazu lokalizacji nowych zjazdów w § 11 ust. 1 pkt 3 lit. e, w § 11 ust. 2 pkt 3 lit. f i lit. g, w § 11 ust. 3 pkt 3 lit. c, w § 11 ust. 4 pkt 3 lit. d, w § 11 ust. 6 pkt 2 lit. f, w § 11 ust. 7 pkt 2 lit. c i lit. d uchwały, w sytuacji gdy kompetencja co do lokalizacji zjazdów została ustawowo przyznana zarządcy drogi na zasadzie wyłączności, a decyzja administracyjna jest wyłączną formą prawną rozstrzygnięcia o tych sprawach, stanowi naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wynikających z art. 15 ust. 2 pkt 10 *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, a jednocześnie naruszenie kompetencji innego organu wynikających z art. 29 *ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych* (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 1440 ze zm.).

Wskazać należy, że zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 10 *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* obowiązkowo w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego określa się zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. W § 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), uszczegółowiono, że ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej powinny zawierać: określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych, określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym, 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. Natomiast art. 29 *ustawy o drogach publicznych* stanowi, że 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, a w przypadku budowy lub przebudowy drogi, budowa lub przebudowa zjazdów dotychczas istniejących należy do zarządcy drogi.

W zezwoleniu na lokalizację zjazdu określa się miejsce lokalizacji zjazdu i jego parametry techniczne, a w zezwoleniu na przebudowę zjazdu - jego parametry techniczne, a także zamieszcza się, w przypadku obu zezwoleń, pouczenie o obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę albo dokonania zgłoszenia budowy albo wykonania robót budowlanych oraz uzyskania zezwolenia zarządcy drogi na prowadzenie robót w pasie drogowym.

Ze względu na wymogi wynikające z warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne, zarządca drogi może odmówić wydania zezwolenia na lokalizację zjazdu lub jego przebudowę albo wydać zezwolenie na lokalizację zjazdu na czas określony.

Skoro kwestia kompetencji i formy działania zarządcy drogi w zakresie budowy i przebudowy zjazdów jest uregulowana w akcie prawnym rangi ustawowej, to niedopuszczalne jest regulowanie tej materii w uchwale w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Przepisy art. 29 ust. 1 i 2 *ustawy o drogach publicznych* stanowią regulację szczególną w stosunku do przepisów *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, a przewidziane w niej instytucje i środki prawne, w tym akty indywidualne, realizują odmienne cele i zadania. Kwestie dotyczące lokalizacji zjazdów z drogi publicznej rozstrzygane są w trybie postępowania administracyjnego - w formie decyzji administracyjnej, nie zaś procedury planistycznej i aktu prawa miejscowego. Związanie zarządcy drogi treścią planu miejscowego w zakresie obsługi komunikacyjnej określonych terenów, w tym możliwości lokalizacji zjazdów z dróg publicznych, skutkowałoby bezprzedmiotowością regulacji art. 29 *ustawy o drogach publicznych* i wydawanych na podstawie tych przepisów decyzji administracyjnych. Podkreślić także należy, że podstawowym kryterium wydania decyzji o lokalizacji zjazdu z drogi publicznej jest spełnienie wymogów bezpieczeństwa ruchu drogowego. Zatem jeżeli ze względu na bezpieczeństwo nie byłoby możliwe zapewnienie zjazdów z innych dróg, nieobjętych zakazem lokalizowania zjazdów, nieruchomości mogłaby nie posiadać dostępu do drogi publicznej, a tym samym nie spełniałaby wymagań działki budowlanej, więc realizacja przewidzianego w miejscowym planie przeznaczenia nie byłaby możliwa. Należy dodać, że Rada Miejska w § 11 ust. 2 pkt 3 lit. f i lit. g uchwały, wprowadziła zakazy lokalizacji nowych zjazdów dla terenu 15MN z ulicy Nowopogońskiej, a dla terenu 14 MN z ulicy Wiejskiej, które z tymi ulicami nie sąsiadują.

2. Istotnym naruszeniem prawa jest również nieprecyzyjne określenie miejsc parkingowych dla terenów o symbolu UO, o przeznaczeniu podstawowym *tereny zabudowy usługowej - usługi oświaty*. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, w planie miejscowym określa się obowiązkowo między innymi minimalną liczbę miejsc do parkowania. W przepisie § 4 pkt 9 lit. c cyt. *rozporządzenia* Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w *sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej powinny zawierać 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. Uchwałodawca dla terenów o symbolu UO określił przeznaczenie podstawowe *tereny zabudowy usługowej - usługi oświaty* oraz przeznaczenie dopuszczalne *usługi sportu - boiska, hale sportowe, lodowiska itp.* W § 11 ust. 4 pkt 4 lit. f dla terenów o symbolach UO, ustalono jako minimalną ilość miejsc do parkowania - 15 miejsc do parkowania, nie wskazując przy tym czy ilość miejsc do parkowania należy przyjąć w stosunku do liczby osób zatrudnionych, czy do powierzchni obiektów, czy może do terenu.

Gmina w wyjaśnieniach złożonych w odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego, wskazuje, że wykorzystanie terenu jedynie pod jedno przeznaczenie nie stwarza konieczności ustalenia liczby miejsc do parkowania w odniesieniu np. do powierzchni użytkowej obiektu, tym bardziej,

że tereny o symbolach UO są zagospodarowane zgodnie z przeznaczeniem i w przypadku zmiany funkcji na danym terenie należy uchwalić nowy miejscowego plan.

Organu nadzoru po analizie uchwały wskazuje, że rada gminy na terenach UO ani nie wprowadziła zakazu zabudowy, ani określając parametry i wskaźniki zabudowy i zagospodarowania terenu nie ograniczyła możliwości rozbudowy lub budowy obiektów budowlanych. Zatem należy uznać, że możliwa jest na podstawie przedmiotowego planu, budowa nowych obiektów budowlanych lub np. rozbudowa budynków zlokalizowanych na terenach UO, a czego konsekwencją może być również wzrost liczby osób zatrudnionych w tych placówkach, może to spowodować zwiększenie zapotrzebowania na miejsca postojowe dla pojazdów. Nie trzeba zmieniać funkcji tych terenów, aby konieczne było wyznaczenie większej ilości miejsc postojowych, zatem należało minimalną ilość miejsc postojowych uzależnić od powierzchni obiektów lub ilości zatrudnionych. Takie nieprecyzyjne zapisy planu mogą powodować, niekonsekwentne ustalenie liczby miejsc postojowych w decyzjach organów administracji architektoniczno - budowlanej, które w jednym przypadku mogą uznać, że minimalna liczba miejsc postojowych powinna być ustalona dla każdego obiektu budowlanego, a w innym przypadku, że wystarczy wyznaczyć co najmniej 15 miejsc postojowych w projekcie zagospodarowania terenu obejmującym cały teren UO, na którym znajduje się kilka obiektów budowlanych.

Podobne wątpliwości organu nadzoru wzbudziły nieprecyzyjne ustalenia dla terenów:

IC - tereny infrastruktury technicznej - ciepłownictwo,

IE - tereny infrastruktury technicznej - energetyka,

IG - tereny infrastruktury technicznej - gazownictwo,

IK - tereny infrastruktury technicznej - kanalizacja,

dla których ustalono 1 miejsce do parkowania,

oraz dla terenów ZD - tereny ogrodów działkowych, dla których ustalono 10 miejsc do parkowania.

3. Zgodnie z § 8 ust. 2 *rozporządzenia* Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie *wydanego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, nakazuje na projekcie rysunku planu stosować nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie rysunku z tekstem planu miejscowego. Natomiast w art. 15 ust. 2 pkt 9 *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* w planie miejscowym określa się szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy.

Rada Miejska w Czeladzi w § 6 ust. 2 tekstu uchwały dla zlikwidowanego szybu pokopalnianego ustaliła zakaz zabudowy w wyznaczonych na rysunku planu granicach, natomiast na rysunku planu wskazała jedynie lokalizację zlikwidowanego szybu pokopalnianego, nie wskazując przy tym granic terenu, dla którego ustaliła zakaz zabudowy. Zatem, na podstawie rysunku planu, nie można ustalić miejsca w terenie, dla których mają zastosowanie odmienne regulacje uchwały. Zdaniem organu nadzoru powyższe narusza § 8 ust. 2 *cytowanego rozporządzenia*.

Podsumowując należy zaznaczyć, że przepisy art. 28 *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* jednoznacznie wskazują, iż 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. 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.

Uchylenie części zapisów kontrolowanej uchwały wiązałoby się z ingerencją w przyznane w art. 3 *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* władztwo planistyczne gminy, bowiem kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, jest zadaniem własnym gminy i mogłoby również wprowadzić zbyt daleko idące zmiany merytoryczne, sprzeczne z intencją uchwałodawcy. Wojewoda posiada jedynie uprawnienie do stwierdzenia nieważności przepisów uchwały niezgodnych z przepisami powszechnie obowiązującymi i nie może wydanym rozstrzygnięciem zmieniać ustaleń rady gminy.

Biorąc powyższe pod uwagę należy uznać, że uchwała Rady Miejskiej w Czeladzi nr XXXI/398/2016 z dnia 30 listopada 2016 r. w sprawie *miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Czeladź - Nowe*

Piaski, narusza wymienione w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym przepisy, w związku z czym wydanie niniejszego rozstrzygnięcia stwierdzającego nieważność uchwały w całości stało się konieczne i uzasadnione, zatem należało orzec, jak w sentencji.

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-Kapała