



WOJEWODA ŚLĄSKI
NR IFIII.4131.1.31.2018

Katowice, 9 kwietnia 2018 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (tekst jednolity: Dz. U. z 2017 r., poz. 1875, 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 2017 r., poz. 1073, ze zm.),

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLV/378/2018 Rady Gminy Wilkowice z dnia 28 lutego 2018 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Wilkowice w centralnej części gminy w miejscowości Wilkowice (obręb Wilkowice), przy ul. Grabecznik, w następującej części:

- § 8 ust. 4;
- § 10 pkt 3 lit. a w zakresie słów: „- według warunków ustalonych przez dysponenta urządzeń”;
- § 10 pkt 4 lit. b w zakresie słów: „- według warunków ustalonych przez dysponenta sieci i urządzeń”;
- § 12 ust. 6 w zakresie słów: „,w tym dla budynku liczona od najniższego poziomu terenu, przy głównym wejściu do budynku, do kalenicy”.

Uzasadnienie

W dniu 28 lutego 2018 r. Rada Gminy Wilkowice podjęła uchwałę w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Wilkowice w centralnej części gminy w miejscowości Wilkowice (obręb Wilkowice), przy ul. Grabecznik.

Stosownie do przepisu art. 20 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (zwanej dalej: upzp) pismem z dnia 7 marca 2018 r., znak: U.6721.1.002.2017.KA, złożonym do tutejszego organu w dniu 9 marca 2018 r., Wójt Gminy Wilkowice przekazał organowi nadzoru uchwałę z dnia 28 lutego 2018 r. Nr XLV/378/2018 wraz z dokumentacją prac planistycznych, celem dokonania jej oceny zgodności z prawem.

W dniu 4 kwietnia 2018 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze oraz poinformował Gminę o możliwości złożenia wyjaśnień.

Pismem z dnia 4 kwietnia 2018 r., znak: U.6721.002.2017.KA, Wójt Gminy Wilkowice złożył wyjaśnienia w zakresie zarzutów zawartych w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego.

W trakcie prowadzonego postępowania nadzorczego, mającego na celu zbadanie legalności uchwały oraz po złożonych przez gminę wyjaśnieniach, organ nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z naruszeniem zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w następującym zakresie:

1. Przepisami art. 15 ust. 2 pkt 8 upzp ustawodawca w upoważnił radę gminy do ustalenia w planie zasad i warunków **scalania i podziału nieruchomości**. Zasady te są realizowane, stosownie do przepisu § 4 pkt 8 rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie *wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego* (Dz. U. z 2003 r., poz. 164, poz. 1587 – zwanego dalej: rozporządzeniem), poprzez określenie parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, w szczególności minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek, ich powierzchni oraz określenie kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego.

Redagując ustalenia dotyczące zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości Rada Gminy Wilkowice, zapisami § 8 ust. 4 uchwały, zastosowała rozszerzającą interpretację wyżej wskazanych przepisów i wykroczyła poza uprawnienie nadane jej przez ustawodawcę. Kwestionowanym zapisem planu ustalono, że: „Scalanie i podział działek należy prowadzić w oparciu o istniejące zjazdy lub wykorzystując

możliwość dojazdu od strony dróg niższej kategorii. W przypadkach uzasadnionych, zarządca drogi może dopuścić inne rozwiązanie”.

Stosownie do przepisu art. 15 ust. 2 pkt 8 w zw. z § 4 pkt 8 rozporządzenia, organ gminy zobligowany jest do określenia kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego.

W myśl art. 4 pkt 1 i kolejnych ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. dz. U. z 2017 r., poz. 2222 ze zm.) przez pas drogowy rozumie się wydzielony liniami granicznymi grunt wraz z przestrzenią nad i pod jego powierzchnią, w którym są zlokalizowane droga oraz obiekty budowlane i urządzenia techniczne związane z prowadzeniem, zabezpieczeniem i obsługą ruchu, a także urządzenia związane z potrzebami zarządzania drogą. Pojęcie droga definiowane jest natomiast jako budowla wraz z drogowymi obiektami inżynierskimi, urządzeniami oraz instalacjami, stanowiącą całość techniczno-użytkową, przeznaczoną do prowadzenia ruchu drogowego, zlokalizowaną w pasie drogowym. Z kolei zjazdem jest połączenie drogi publicznej z nieruchomością położoną przy drodze, stanowiące bezpośrednie miejsce dostępu do drogi publicznej w rozumieniu przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Ustalenie nakazujące prowadzenie scalania i podziału w oparciu o istniejące zjazdy stanowi zatem naruszenie wskazanych przepisów art. 15 ust. 2 pkt 8 w zw. z § 4 pkt 8 rozporządzenia.

Ponadto, wprowadzając do planu miejscowego regulację w brzmieniu § 8 ust. 4 uchwały, rada gminy scedowała swój obowiązek wynikający z art. 15 ust. 2 pkt 10 upzp oraz § 4 pkt 9 rozporządzenia na zarządcę drogi, oddelegowując na niego kompetencję ustalenia zasad obsługi komunikacyjnej poszczególnych terenów.

Określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenów następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego – art. 4 ust. 1 upzp. W tych zasadach mieszczą się także wynikające z art. 15 ust. 2 pkt 8 upzp zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości, a także wynikający z art. 15 ust. 2 pkt 10 upzp obowiązek ustalenia zasad obsługi komunikacyjnej terenów objętych planem.

Uzależnienie zasad zagospodarowania terenów od stanowiska zarządcy drogi, powoduje bezprawne oddelegowanie uprawnień gminy na inny podmiot i pozostawianie mu w jego gestii decyzji co do możliwości dokonania scalania i podziału oraz zasad na jakich może nastąpić. To z kolei budzi niepewność inwestycyjną co do faktycznego możliwego sposobu zagospodarowania terenów prowadząc do naruszenia przepisów art. 4 ust. 1, w zw. z art. 3 ust. 1 upzp, który wyraźnie wskazuje, że to wyłącznie rada gminy, w drodze uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, została uprawniona do dokonywania tego typu rozstrzygnięć.

2. Ustalając zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej, Rada Gminy Wilkowice wprowadziła następująco brzmiąco zapisy:

- § 10 pkt 3 lit. a: „utrzymuje się zasilanie obszaru poprzez sieć rozdzielczą napowietrzno – kablową 15 kV i istniejące stacje transformatorowe 15/0,4 kV – według warunków ustalonych przez dysponenta urządzeń”;
- § 10 pkt 4 lit. b: „zaspokojenie potrzeb w okresie perspektywicznym nastąpi poprzez niezbędną rozbudowę istniejących sieci i urządzeń orz powiązanie poszczególnych sieci – według warunków ustalonych przez dysponenta sieci i urządzeń”;

Cytowane regulacje stanowią naruszenie przepisów art. 15 ust. 2 pkt 10 upzp, w zw. z § 4 pkt 9 rozporządzenia, które to przepisy upoważniają radę gminy do ustalenia zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej, w tym określenia sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami, określenia warunków powiązań sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym, określenia wskaźników w zakresie sieci infrastruktury technicznej, nie natomiast do delegowania na inne podmioty uprawnień do ustalania warunków realizacji sieci infrastruktury technicznej.

Zakreślone wskazanymi wyżej przepisami ramy kompetencyjne, nie mogą podlegać rozszerzeniu, w szczególności polegającym na przypisaniu innym podmiotom prawa do decydowania o wprowadzaniu ograniczeń w zagospodarowaniu przestrzennym mającym miejsce poza planem miejscowym.

W świetle art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także rady gminy, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie.

3. Przepisami § 12 uchwały, rada gminy ustaliła przeznaczenie terenu oznaczonego symbolem MN/U oraz określiła zasady jego zagospodarowania i kształtowania zabudowy.

W § 12 ust. 6 uchwały ustalono maksymalną wysokość zabudowy – 15 m, wskazując, że dla budynku winna być ona „liczona od najniższego poziomu terenu, przy głównym wejściu do budynku, do kalenicy”.

Badając uchwałę Nr XLV/378/2018 organ nadzoru stwierdził, że w § 3 pkt 15 lit. b zostało już zdefiniowane pojęcie wysokości zabudowy, przy wskazaniu, że w przypadku budynków, wysokość budynku należy rozumieć zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa budowlanego.

Legalna definicja wysokości budynku została zawarta w przepisach rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 1422, ze zm.) w brzmieniu: *wysokość budynku, służąca do przyporządkowania temu budynkowi odpowiednich wymagań rozporządzenia, mierzy się od poziomu terenu przy najniższym położonym wejściu do budynku lub jego części, znajdującym się na pierwszej kondygnacji nadziemnej budynku, do górnej powierzchni najwyżej położonego stropu, łącznie z grubością izolacji cieplnej i warstwy ją osłaniającej, bez uwzględniania wyniesionych ponad tę płaszczyznę maszynowni dźwigów i innych pomieszczeń technicznych, bądź do najwyżej położonego punktu stropodachu lub konstrukcji przekrycia budynku znajdującego się bezpośrednio nad pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi.*

Jej brzmienie odbiega zatem od sposobu dokonania pomiaru wysokości budynku zawartego w § 12 ust. 6 uchwały.

Skoro więc przepisami § 3 pkt 15 lit. b uchwały ustalono, że określona planem wysokość budynku powinna być rozumiana w myśl przepisów wyżej cyt. rozporządzenia, a następnie w § 12 ust. 6 odstąpiono od przyjętej w planie definicji i wskazano inny sposób dokonywania pomiaru wysokości budynku, należało stwierdzić wewnętrzną sprzeczność ustaleń planu, w szczególności, iż planem został objęty wyłącznie jeden teren oznaczony symbolem MN/U1.

W wyjaśnieniach złożonych pismem z dnia 4 kwietnia 2018 r., znak: U.6721.1.002.2017.KA, Wójt Gminy Wilkowice, zgodził się z zarzutami zawartymi w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego, zauważając, że zapis § 12 ust. 6 uchwały, w zakresie definiowania sposobu obliczenia wysokości budynku, jest sprzeczny z przepisami *rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie*, a tym samym z definicją wysokości budynku zawartą w § 3 pkt 15 lit. b uchwały.

Kwestionowane regulacje § 12 ust. 6 planu prowadzą zatem do wewnętrznej sprzeczności ustaleń planu co jest niedopuszczalne.

Stosownie do przepisu § 25 ust. 1 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (t.j. Dz. U. 2016 r., poz. 283), przepis prawa materialnego powinien możliwie bezpośrednio i wyraźnie wskazywać kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować. Tymczasem wskazane wyżej normy uchwały nie spełniają tego warunku. Potencjalny inwestor, jak również organ administracji architektoniczno – budowlanej, na mocy badanego aktu, nie będzie wiedział, który sposób obliczenia wysokości budynku jest legalny w myśl cytowanych zapisów planu.

Wobec powyższego organ nadzoru postanowił o unieważnieniu w części przepisu § 12 ust. 6 uchwały, dotyczącego metodyki obliczania wysokości budynku

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 upzp, którego przepisy jednoznacznie stanowią, że 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.

W omawianej sprawie, wskazane istotne naruszenie zasad sporządzania planu dawało organowi nadzoru podstawy do stwierdzenia nieważności uchwały Nr XLV/378/2018 Rady Gminy Wilkowice z dnia 28 lutego 2018 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Wilkowice w centralnej części gminy w miejscowości Wilkowice (obręb Wilkowice), przy ul. Grabecznik, w części wskazanej w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia.

Na niniejsze rozstrzygnięcie przysługuje prawo złożenia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach. Skargę składa się za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni od jego doręczenia.

Stosownie do przepisu 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.

z up. WOJEWODY ŚLĄSKIEGO
Dyrektor Wydziału Infrastruktury

Bożena Goldamer - Kapala

Otrzymują:

- 1) Rada Gminy Wilkowice,
- 2) a/a