



WOJEWODA ŚLĄSKI

IFIII.4131.1.65.2022

Katowice, dnia 3 października 2022 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, 583, 1005, 1079 i 1561) i art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r. poz. 503 i 1846)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLV/307/2022 Rady Miasta Imielin z dnia 31 sierpnia 2022 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Imielin dla obszaru położonego w rejonie ul. Imielińskiej – Północ (Dz. Urz. Woj. Śl. z 2022 r., poz. 5691)

Uzasadnienie

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 31 sierpnia 2022 r. Rada Miasta Imielin podjęła uchwałę Nr XLV/307/2022 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Imielin dla obszaru położonego w rejonie ul. Imielińskiej – Północ.

Stosownie do przepisu art. 20 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w dniu 6 września 2022 r. Wojewoda Śląski otrzymał z Urzędu Miasta Imielin uchwałę Nr XLV/307/2022 oraz dokumentację prac planistycznych odzwierciedlającą przebieg postępowania w sprawie uchwalenia miejscowego planu, celem zbadania jej zgodności z prawem.

W dniu 23 września 2022 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze, o czym zawiadomił Radę Miasta Imielin. Gmina skorzystała z przysługującego jej uprawnienia i w dniu 27 września 2022 r. złożyła wyjaśnienia – znak na piśmie GPG.6721.3.2021.

W trakcie prowadzonego postępowania organ nadzoru stwierdził, że uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

1. Przepisy art. 15 ust. 2 - 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zawierają zamknięty katalog problemów wymagających uregulowania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 tejże ustawy, w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Dla każdego wyznaczonego terenu oprócz przeznaczenia określa się zasady kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu.

Wykładnia przytoczonych powyżej przepisów prowadzi do konkluzji, iż zgodnie z wolą ustawodawcy, ustalenia planu muszą zawierać zasady, o których mowa w art. 15 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, które uwzględniają również wartości, o których mowa w art. 1 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym należy uwzględnić, między innymi wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury, walory architektoniczne i krajobrazowe, wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych, czy też prawo własności. Powyższe przepisy określają podstawowe ramy działania uchwałodawcy miejscowego. Niewątpliwie wynika z nich obowiązek określenia w planie miejscowym takich zasad kształtowania zabudowy, by na wyodrębnionych terenach zachować lub ukształtować nie tylko ład przestrzenny ale również umożliwić takie zagospodarowanie przestrzeni by w przyszłości nie generować konfliktów społecznych. Zasady te powinny być ustalone w sposób jednoznaczny, pozwalający ustalić możliwe przeznaczenie konkretnych działek budowlanych, nie tylko tych, na których inwestor będzie realizował budowę ale również sąsiednich.

Z kolei, zgodnie z art. 35 ustawy o planowaniu „tereny, których przeznaczenie plan miejscowy zmienia, mogą być wykorzystywane w sposób dotychczasowy do czasu ich zagospodarowania zgodnie z tym planem”.

Tymczasem w uchwale w § 3 ust. 2 pkt 1 wprowadzono regulacje, o następującym brzmieniu:

1) w zakresie istniejącej, zrealizowanej i użytkowanej zgodnie z przepisami prawa zabudowy oraz sposobu użytkowania działek dopuszcza się:

a) niezależnie od ustalonych w planie miejscowym wartości parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, dopuszcza się prowadzenie robót budowlanych w obrębie działek i na nich zlokalizowanej zabudowy – nawet jeżeli ich parametry i wskaźniki są już przekroczone, o maksymalnej tolerancji:

- 25% – powierzchni biologicznie czynnej,

- 10% – wysokości zabudowy,

- 15% – intensywności zabudowy,

- 25% – powierzchni zabudowy,

- 25% – udziału powierzchni użytkowej zabudowy usługowej na terenach – MN,

b) zachowanie budynków z przeznaczeniem innym niż ustalone w planie miejscowym oraz prowadzenie w ich obrębie robót budowlanych, z dopuszczeniem ich rozbudowy oraz nadbudowy do parametrów i wskaźników dopuszczonych w ustaleniach szczegółowych na poszczególnych terenach, a w przypadku już przekroczonych wskaźników i parametrów do maksymalnych ich tolerancji, o których mowa w lit. a,

c) wymianę istniejącej zabudowy na nową:

- przy zachowaniu jej funkcji, nawet jeżeli jest ona niezgodna z przeznaczeniem terenu,

- przy zachowaniu jej parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu,

- z dopuszczeniem przekroczenia jej parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu do maksymalnej tolerancji, o której mowa w lit. a – nawet jeżeli są one już przekroczone,

d) zachowanie budynków o innym układzie zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej niż ustalone w planie miejscowym, z możliwością prowadzenia w ich obrębie robót budowlanych, w zakresie: przebudowy, montażu, remontu i rozbiórki.

Niniejszymi regulacjami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wykroczone poza zakres możliwych ustaleń określonych w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Wprowadzono bowiem ustalenia które można zastosować niezależnie od ustaleń planu określonych w przepisach szczegółowych dla poszczególnych terenów. Przepisy niniejsze spowodują dysharmonię przestrzeni, która jest zaprzeczenie ładu przestrzennego, którym przede wszystkim należy kierować się przy opracowywaniu planu miejscowego.

Burmistrz Miasta Imielin w wyjaśnieniach złożonych w odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego wskazuje, że kwestionowane przez Wojewodę regulacje prawne, mają na celu ująć w sposób elastyczny konsumpcję planu miejscowego, w sytuacji kiedy wskaźniki i parametry zabudowy są już przekroczone lub funkcja zabudowy odbiega od przeznaczenia, jakie zostało dopuszczone niniejszym planem miejscowym. Wskazuje ponadto że uelastycznienie przepisów miało na celu umożliwienie prowadzenia robót budowlanych w zabudowie już istniejącej, w tym w budynkach mieszkalnych, które na dzień dzisiejszy posiadają przekroczone parametry i wskaźniki, w kontekście dość restrykcyjnych wskaźników i parametrów zawartych w ustaleniach szczegółowych uchwały – projektu planu miejscowego. Stanowią istotny i uzasadniony element równowagi pomiędzy możliwościami inwestycyjnymi w obrębie zabudowy już istniejącej, a ustalonym szeregiem ograniczeń dla nowej zabudowy.

Organ nadzoru zrozumiał jakie założenia przyświecały projektantowi przy tworzeniu regulacji dla istniejącej zabudowy. Jednak regulacje planu miejscowego pogłębiają dysproporcje już istniejące pomiędzy istniejącą zabudową. Istniejąca zabudowa przy zastosowaniu uregulowań w § 3 ust. 2 pkt 1 uchwały będzie znacząco odbiegała pod względem parametrów i wskaźników zabudowy od zabudowy powstającej na podstawie restrykcyjnych przepisów określonych w przepisach szczegółowych zawartych w Rozdziale 3 uchwały.

Niniejszymi ustaleniami naruszono zatem przepisy art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Nie bez znaczenia są również przepisy art. 35 ustawy o planowaniu wskazujące, że tereny, których przeznaczenie plan miejscowy zmienia, mogą być wykorzystywane w sposób dotychczasowy do czasu ich zagospodarowania zgodnie z tym planem. Czyli zachowanie niezgodnego z przeznaczeniem zainwestowania jest jak najbardziej możliwe, natomiast przy realizacji nowej zabudowy należy przestrzegać zasad zagospodarowania w zakresie parametrów i wskaźników określonych na podstawie art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu ustalonych dla poszczególnych terenów w planie, które zostały ustalone w zgodzie z przyjętą polityką przestrzenną gminy zawartą w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Imielin. Tymczasem uchwałodawca nie tylko umożliwił utrzymanie dotychczasowej funkcji z możliwością rozbudowy czy nadbudowy przy zachowaniu tolerancji w zakresie parametrów i wskaźników wskazanych w § 3 ust. 2 pkt 1 lit. a tiret pierwsze do piąte, to dodatkowo umożliwił nawet w § 3 ust. 2 pkt 1 lit. c wymianę istniejącej zabudowy o funkcji niezgodnej z ustaleniami szczegółowymi dla poszczególnych terenów, dla której można przyjąć parametry i wskaźniki odbiegające od zabudowy istniejącej.

Dodatkowo podkreślić należy, że plan miejscowy stanowi podstawę do wydania pozwoleń na budowę, więc musi być zapisany tak, aby odczytanie jego ustaleń było jasne i precyzyjne dla wydającego to pozwolenie. Normy stanowione przez prawodawcę miejscowego powinny być sformułowane w sposób precyzyjny i jednoznaczny. Taki wymóg stawiany jest aktom prawa miejscowego, jako że stanowią prawo powszechnie obowiązujące na terenie działania organów, które je ustanowiły. Przepisy § 6 oraz § 25 (stosowane do aktów prawa miejscowego w związku z § 143) Zasad techniki prawodawczej, stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), **nakazują aby przepisy redagowane były dokładnie i w taki sposób, by intencje prawodawcy wyrażona były w sposób zrozumiały dla adresatów, a jednocześnie tak, by wskazywały kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować.**

Tymczasem ustalenia § 3 ust. 2 pkt 1 uchwały są nieprecyzyjne i niejednoznaczne. Już zdanie wprowadzające do wyliczenia w sposób niejednoznaczny wskazuje jakiej zabudowy dotyczą przytoczone ustalenia, bowiem nie jest w treści uchwały wskazane co należy rozumieć przez istniejącą zabudowę - czy przez istniejącą zabudowę należy rozumieć tę, która istnieje na dzień wejścia w życie miejscowego planu, czy każdą istniejącą zabudowę wybudowaną nawet po wejściu w życie planu. Zdanie wprowadzające do wyliczenia może być różnie zinterpretowane przez odbiorców, co może rodzić wątpliwości w postępowaniach prowadzonych przez organy administracji architektoniczno-budowlanej. Przy przyjęciu, że niniejsze regulacje dotyczą każdej zabudowy niezależnie od jej wybudowania, zachodzi wątpliwość, ile razy można zastosować niniejsze przepisy w zakresie tolerancji parametrów i wskaźników? Czy po zakończonej rozbudowie czy nadbudowie istniejącej zabudowy można kolejny raz wystąpić z wnioskiem o pozwolenie na budowę i kolejny raz zastosować tolerancje w zakresie wskaźników i parametrów określonych w § 3 ust. 2 pkt 1 lit. a tiret pierwsze do piąte? Bez wątplenia na podstawie niniejszego przepisu możliwe jest podejmowanie kolejnych działań inwestycyjnych niezależnie od daty powstania zabudowy bez uwzględnienia przepisów szczegółowych zawartych w Rozdziale 3 uchwały.

Przepisy § 3 ust. 2 pkt 1 uchwały umożliwiają zagospodarowanie w sposób dowolny działek, na których istnieje już zabudowa. Niezależnie od ustalonych w planie miejscowym wartości parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu. Dopuszcza się prowadzenie robót budowlanych w obrębie działek i na nich zlokalizowanej zabudowy wskazując jedynie na możliwą do zastosowania tolerancję, którą nie wiadomo czy należy obliczać w stosunku do parametrów i wskaźników określonych w przepisach szczegółowych miejscowego planu czy na podstawie wskaźników i parametrów wyliczonych dla każdej z działek budowlanych po przeprowadzonej inwentaryzacji na działce z istniejącą zabudową.

Wskazane wartości tolerancji § 3 ust. 2 pkt 1 lit. a tiret pierwsze do piąte, są dość wysokie i uprawniają do realizacji nowej zabudowy, czy też rozbudowy istniejącej zabudowy niezgodnej z przeznaczeniem określonym w miejscowym planie. Dodatkowo możliwość wykonania kolejnych po sobie rozbudów i nadbudów skutkuje prowadzeniem działań inwestycyjnych bez żadnych ograniczeń. Celem uchwalenia planu miejscowego oprócz umożliwienia realizacji działań inwestycyjnych, jest również wprowadzenie zakazów i ograniczeń w zakresie zabudowy by zainwestowanie terenów nie postępowало w sposób dowolny.

Nadto w § 3 ust. 2 pkt 1 lit. c, uchwałodawca dopuścił wymianę istniejącej zabudowy, czyli rozbiórkę i wybudowanie nowej substancji na działce, z dopuszczeniem przekroczenia jej parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy zagospodarowania terenu, która ponadto może być niezgodna z przeznaczeniem określonym na danym terenie.

W planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza wymagania ładu przestrzennego, a mając na względzie obecny stan zainwestowania terenów w granicach opracowanego miejscowego planu, to ustalenia § 3 ust. 2 pkt 1 uchwały umożliwiające inne zagospodarowanie niż w przypadku nowej zabudowy - realizowanej w zgodzie z ustaleniami szczegółowymi dla każdego terenu, spowodują pogłębienie konfliktów przestrzennych, które zaprzeczają podstawowym ideom przyświecającym sporządzaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

2. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 cyt. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, 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. Natomiast w § 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) wskazano, że tekst planu musi zawierać ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu. Ustalenia te powinny obligatoryjnie zawierać w szczególności: określenie linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udziale powierzchni biologicznie czynnej, a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu.

W ustaleniach planu miejscowego nie wprowadzono minimalnej powierzchni biologicznie czynnej dla terenu zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej lub zabudowy usługowej oznaczonego symbolem G1.MN-U, co narusza przytoczone powyżej przepisy.

Burmistrz Miasta Imieln w wyjaśnieniach złożonych w sprawie przyznaje, że dla terenu o G1.MN-U rzeczywiście nie ustalono minimalnego wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej, ale ponadto, że pozostały zakres wskaźników i parametrów kształtujących skalę zabudowy i zagospodarowania zostały ustalone, co niewątpliwie przełoży się na stopień zurbanizowania terenu G1.MN-U. Zaznaczył również, że przedmiotowy teren został już zainwestowany i posiada dostęp do pełnego uzbrojenia, co ma kluczowe znaczenie w kontekście gospodarki wodami opadowymi i roztopowymi w jego granicach.

W doktrynie wskazuje się, że użycie w art. 15 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zwrotu, że w planie miejscowym określa się obowiązkowo elementy w nim wymienione, nie oznacza niedopuszczalności w uzasadnionych przypadkach odstępstw od tej zasady. Przepis ten należy bowiem rozumieć w ten sposób, iż określenie w planie miejscowym danych z tego przepisu jest obowiązkowe wówczas, gdy zachodzi taka potrzeba i konieczność. Przy ocenie, czy taka potrzeba oraz konieczność w określonym przypadku zachodzą, należy brać pod uwagę charakterystykę terenu, funkcję i sposób zagospodarowania terenu i charakter zabudowy.

Po analizie uwarunkowań przestrzennych należy uznać, że dla terenu G1.MN-U, było konieczne wyznaczenie minimalnego wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej. Argumentacja strony postępowania przedstawiona w wyjaśnieniach w zakresie obecnego zagospodarowania terenu oraz, że teren posiada dostęp do pełnego uzbrojenia w kontekście gospodarki wodami opadowymi i roztopowymi w jego granicach, nie przesądza o braku obowiązku wyznaczenia minimalnego wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej. Z treści planu nie można odczytać, że obecne zagospodarowanie terenu zostanie utrzymane. Ze względu na brak określenia wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej inwestor może zabudować prawie całą działkę budowlaną, a na pozostałej części wykonać powierzchnie nieprzepuszczalną dla wód opadowych, pozbawioną powierzchni zapewniającej naturalną wegetację roślin.

Zadaniem planu miejscowego powinno być między innymi ustalenie takich reguł inwestowania, żeby nie dopuścić do zalań i podtopień sąsiednich nieruchomości. Służy do tego, między innymi ustalenie minimalnego wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej, pozostałe parametry i wskaźniki zabudowy i zagospodarowania terenu określone w tym planie umożliwiają zabudowanie terenu bez większych ograniczeń.

Prawodawca miejscowy nie wypełnił tym samym wymogów wynikających z przepisów art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, bowiem, pomimo

ciążącego na nim obowiązku, nie określił minimalnego wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej dla terenu zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej lub zabudowy usługowej o symbolu G1.MN-U.

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. Przepisy § 3 ust. 2 pkt 1 uchwały, bez wątpienia mają istotny wpływ na zagospodarowanie całego obszaru objętego miejscowym planem, a zatem konieczne było wyeliminowanie uchwały z obrotu prawnego.

Biorąc powyższe pod uwagę należy uznać, że uchwała Nr XLV/307/2022 Rady Miasta Imielin z dnia 31 sierpnia 2022 r. w sprawie *uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Imielin dla obszaru położonego w rejonie ul. Imielińskiej – Północ*, narusza wymienione w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym przepisy, w związku z czym wydanie rozstrzygnięcia stało się konieczne i uzasadnione, zatem należało orzec, jak w sentencji.

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa z dniem doręczenia Radzie Miasta Imielin rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie przysługuje prawo złożenia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach. Skargę wnosi się za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni od jego doręczenia Radzie Miasta Imielin.

z up. WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

Aleksandra Kroczek

Z-ca Dyrektora Wydziału Infrastruktury

/podpisano elektronicznie/

Otrzymuje:

Rada Miasta Imielin

Pouczenie o możliwości wniesienia skargi w formie elektronicznej

1. Skargę na rozstrzygnięcie nadzorcze można wnieść w formie elektronicznej lub papierowej.
2. Skarga przekazana w formie dokumentu elektronicznego powinna zawierać wszystkie wymogi pisma sporządzonego w postaci papierowej.
3. Skarga wnoszona w formie dokumentu elektronicznego, powinna ponadto zawierać adres elektroniczny oraz zostać podpisana przez stronę lub pełnomocnika kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym.
4. Jeżeli skarga nie zawiera adresu elektronicznego przyjmuje się, że właściwym jest adres elektroniczny, z którego nadano pismo wniesione w formie dokumentu elektronicznego.
5. Do skargi wniesionej w formie dokumentu elektronicznego nie dołącza się jej odpisów.
6. Do skargi należy dołączyć pełnomocnictwo z podpisem mocodawcy lub wierzitelny odpis pełnomocnictwa.