



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 8 stycznia 2016 r.

Poz. 219

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IFIII.4131.1.93.2015

WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 4 grudnia 2015 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 1515), w związku z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 199, ze zm.),

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XIII/171/2015 Rady Miejskiej w Jaworznie z dnia 29 października 2015 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Dąbrowa Narodowa II” w Jaworznie.

Uzasadnienie

W dniu 29 października 2015 r. Rada Miejska w Jaworznie podjęła uchwałę w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta „Dąbrowa Narodowa II” w Jaworznie.

Stosownie do przepisu art. 20 ust. 2 cyt. ustawy z dnia 27 marca 2003 r. *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (zwanej dalej: u.p.z.p.), pismem z dnia 3 listopada br., znak: UA-ZP.6721.1.20.2015, złożonym do Wojewody Śląskiego dnia 5 listopada 2015 r., Prezydent Miasta Jaworzna przekazał do organu nadzoru dokumentację prac planistycznych do uchwały Nr XIII/171/2015. Dnia 9 listopada br. do tegoż organu wpłynęła uchwała Nr XIII/171/2015.

W dniu 1 grudnia 2015 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze oraz poinformował Gminę o możliwości złożenia wyjaśnień.

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

1. W § 6 ust. 2 badanej uchwały, Rada Miejska w Jaworznie wskazała, iż w granicach planu określa się obszary, dla których na podstawie ustaleń Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Jaworzna wyznacza się w złożach kopaliny (węgla kamiennego „Modrzejów” i „Jan Kanty”) filary ochronne OF1 i OF2.

Dla filara ochronnego OF1 wyznaczonego ze względu na teren zwartej zabudowy osiedli istniejących lub planowanych oraz filara ochronnego OF2 wyznaczonego ze względu na teren zabudowy na terenie historycznej płytkiej eksploatacji, nakazano zapewnienie nieprzekraczalnych wielkości odkształceń powierzchni, w tym wskazano wartości dla dopuszczalnego nachylenia powierzchni, promienia krzywizny powierzchni oraz odkształceń poziomych powierzchni. Ponadto we wskazanych przepisach ustalono, iż odnoszą się one do „warunkowo podjętej eksploatacji” wymienionych złóż kopaliny.

Na wstępie zauważyć należy, że tenże organ nie kwestionuje możliwości wyznaczenia granic terenów przeznaczonych do ochrony poprzez wskazanie dla nich granic filarów ochronnych. Jednakże, w ocenie organu nadzoru ustalenia zawarte w treści § 6 ust. 2 pkt 1 i pkt 2 planu, określające nieprzekraczalne wielkości

odkształceń powierzchni, rażąco naruszają przepis art. 15 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p., w myśl którego w planie miejscowym określa się obowiązkowo granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie przepisów odrębnych, natomiast nie zasady eksploatacji złoża i wpływu eksploatacji na powierzchnie terenu.

Ponadto tak formułowane normy nie precyzują kto jest ich adresatem, a zatem jaki podmiot został zobligowany do zapewnienia nieprzekraczalnych wielkości odkształceń powierzchni.

Organ nadzoru wskazuje także, że stosownie do przepisów § 2 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 24 kwietnia 2012 r. *w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących projektów zagospodarowania złóż* (Dz. U. z 2012 r. poz. 511) część opisowa projektów zagospodarowania złóż, z uwzględnieniem zamierzonego sposobu eksploatacji, rodzaju kopaliny i warunków geologicznych prowadzenia eksploatacji, zawiera odpowiednio informacje o położeniu i granicach udokumentowanego złoża oraz zasobach złoża wraz z charakterystyką uwarunkowań geograficznych, prawnych i ochrony środowiska **wpływających na ograniczenie możliwości eksploatacji złoża** lub części złoża i na lokalizację obiektów zakładu górniczego, określenie lokalizacji obiektów zakładu górniczego ograniczających możliwość eksploatacji, a także uzasadnienie granic zamierzonej eksploatacji, przedstawienie sposobu i miejsca składowania nadkładu, **projektowanych filarów ochronnych, ze wskazaniem obiektów objętych ochroną, uzasadnieniem ich granic oraz określeniem warunków ewentualnej eksploatacji złoża objętego filarem ochronnym.** Tym samym to etap sporządzania projektu zagospodarowania złoża jest etapem decyzyjnym wskazującym, czy możliwa będzie eksploatacja złoża objętego filarem ochronnym, a jeżeli tak, to na jakich warunkach. Nie jest zatem rolą organu gminy już na etapie sporządzania planu miejscowego podejmować decyzje zarezerwowane dla innych organów, w tym organu koncesyjnego. Plan miejscowy winien zatem wyraźnie wskazać obszary i obiekty do objęcia ochroną poprzez ustanowienia filara ochronnego, co słusznie uczynił prawodawca miejscowy w § 6 ust. 2, jednakże ustalenia warunków na jakich może być prowadzona eksploatacja leży poza uprawnieniami gminy wynikającymi z art. 15 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p.

Także przepis art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p., dopuszczający określenie w planie szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, nie dawał radzie miejskiej takich kompetencji, aby w ramach stanowienia prawa lokalnego określać warunki – nieprzekraczalne wielkości odkształceń nawierzchni, na jakich może być prowadzona w przyszłości eksploatacja złóż. Powyższe przepisy upoważniają jedynie organ stanowiący gminy, do wprowadzenia ograniczeń w zagospodarowaniu terenów, co do których gmina posiada informację o możliwych negatywnych skutkach wynikających z planowanej eksploatacji złóż.

Zapisy § 6 ust. 2 pkt 1 i 2 badanego aktu należy zatem uznać za wykraczające poza kompetencję rady miejskiej wynikającą z art. 15 ust. 2 pkt 7 i pkt 9 u.p.z.p.

Powyższe ustalenia uchwały Nr XIII/171/2015 Rady Miejskiej w Jaworznie w ocenie organu nadzoru przekraczają także kompetencje gminy do ograniczania wykonania prawa własności, w tym własności górniczej.

Rada Miejska w Jaworznie wprowadzając do planu ograniczenia w wydobywaniu kopalin winna mieć na uwadze przepisy rangi konstytucyjnej, a w szczególności art. 64 ust. 3 Konstytucji RP (własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy oraz w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności), a także art. 31 ust. 3 w myśl którego ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Tu należy wskazać na art. 10 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. *Prawo geologiczne i górnicze* (t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 196), z którego wynika, że prawo własności górniczej (art. 10 ust. 1, 2, 4) przysługuje Skarbowi Państwa. Dlatego też, wprowadzając ograniczenie eksploatacji poprzez ustalenie nieprzekraczalnych wielkości odkształceń powierzchni, Rada Miejska przekroczyła upoważnienie do ograniczenia prawa własności w drodze aktu planistycznego, wynikające z art. 3 u.p.z.p. Prawnie wadliwymi ustaleniami są bowiem nie tylko te, które naruszają prawo, ale także te, które są wynikiem nadużycia przysługujących gminie uprawnień. Przy kształtowaniu polityki przestrzennej istotne jest wyważenie interesu publicznego i indywidualnego, tak aby w jak największym stopniu zabezpieczyć potrzeby wspólnoty, jednocześnie w jak najmniejszym stopniu ingerując w prawa właścicieli nieruchomości.

2. W *Rozdziale 2. Przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenów*, dla poszczególnych terenów, w zasadach modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej (§ 7 ust. 12 pkt 1, § 8 ust. 10 pkt 1, § 9 ust. 11 pkt 1, § 10 ust. 12 pkt. 1) ustalono: *możliwość lokalizowania nie wyznaczonych na rysunku planu podziemnych urządzeń i sieci infrastruktury technicznej oraz dróg dla obsługi elementów zagospodarowania w obrębie terenu wyznaczonego liniami rozgraniczającymi, z zachowaniem pozostałych ustaleń planu.*

Zgodnie z § 5 rozporządzenia z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 43, poz. 430, ze zm.), usytuowanie drogi oznacza umieszczenie jej elementów w pasie terenu wyznaczonym liniami rozgraniczającymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Jednocześnie z § 3 tegoż rozporządzenia wynika, że ilekroć mowa o drodze, rozumie się przez to drogę publiczną. W badanej uchwale wprowadzono ustalenia dopuszczające lokalizację dróg, bez ich wyraźniej klasyfikacji, co uniemożliwia prawidłową interpretację przepisów uchwały.

Dopuszczenie realizacji dróg bez wyznaczenia ich przebiegu liniami rozgraniczającymi rażąco narusza z § 5 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie, zgodnie z którym usytuowanie drogi następuje w planie miejscowym (patrz wyrok WSA w Gliwicach z dnia 31 maja 2012 r. – sygn. akt II SA/Gl 363/12).

Powyższe nie wypełnia także wymogów art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 9 rozporządzenia z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), zgodnie z którymi obligatoryjne ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacyjnych powinny określać układ komunikacyjny wraz z parametrami i klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych. Wobec powyższych przepisów Wojewoda Śląski jako organ nadzoru postanowił o stwierdzeniu nieważności § 3 ust. 3 pkt 2 a oraz § 4 ust. 1 pkt 2 lit. a uchwały, jako naruszających zasady sporządzania planu miejscowego.

Jeżeli natomiast uchwałodawca miał na myśli dopuszczenie realizacji niewyznaczonych dróg wewnętrznych, które to drogi stanowią drogi rowerowe, parkingi oraz place przeznaczone do ruchu pojazdów, niezaliczone do żadnej z kategorii dróg publicznych i niezlokalizowane w pasie drogowym tych dróg (art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych - t.j. Dz. U. z 2015, poz. 460), winien był wyraźnie na to wskazać w ustaleniach planu.

3. W § 15 ust. 3 uchwały Rada Miejska w Jaworznie ustaliła **dla fragmentu terenu 10KDD wskazanego na rysunku** planu stawkę procentową w wysokości 30%. Jednocześnie w ustępie 4 wskazano, że dla pozostałych terenów KDD nie ustala się stawki procentowej z powodu zachowania dotychczasowych funkcji i sposobu użytkowania terenów KDD.

Na wstępie wskazać należy, że po analizie tekstu planu oraz jego rysunku, organ nadzoru stwierdził rażącą rozbieżność między nimi. W *Rozdziale 2. Przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenów*, dla fragmentów poszczególnych terenów wyznaczonych liniami rozgraniczającymi ustalone zostały wysokości stawki procentowej w odniesieniu do rysunku planu. Na rysunku planu, stanowiącym załącznik nr 1 do uchwały Nr XIII/171/2015, wskazano natomiast *obszary, których wartość wzrosła na skutek ustaleń niniejszego planu miejscowego*. Nie jest zatem jasne, czy określone na rysunku planu *obszary, których wartość wzrosła na skutek ustaleń niniejszego planu miejscowego*, są obszarami dla których ustala się stawkę procentową, nie wynika to bowiem ani z tekstu uchwały ani z rysunku planu.

Tak formułowane normy w planie miejscowym budzą uzasadnioną wątpliwość co do zakresu stosowania przepisów planu dotyczących stawki procentowej, nie jest bowiem możliwe ustalenia dla których fragmentów terenów ona obowiązuje. Takie redagowanie przepisów jest prawnie niedopuszczalne. Plan miejscowy stanowiący akt prawa miejscowego, nie może wprowadzać norm dezinformujących. Wobec powyższego tutejszy organ zobowiązany był stwierdzić naruszenie przepisu § 25 ust. 1, w związku z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002 r., Nr 100, poz. 908). Stosownie do wskazanej normy prawnej przepis prawa materialnego powinien bowiem możliwie bezpośrednio i wyraźnie wskazywać kto, w jakich okolicznościach i jak się powinien zachować.

Ponadto wskazać należy, że przepis art. 16 ust. 1 u.p.z.p. nie pozostawia wątpliwości, że plan miejscowy to w pierwszym rzędzie rysunek planu sporządzony na kopii mapy zasadniczej, a w razie jej braku na kopii mapy katastralnej. Rysunek ten stanowi więc nieodłączną część tego aktu prawnego stanowiącego przepis

gminny. Z tego też powodu niedopuszczalna jest rozbieżność ustaleń zawartych w tekście planu miejscowego z ustaleniami zawartymi na jego rysunku.

Odnosząc się jednak do wskazanego na wstępie niniejszego punktu rozstrzygnięcia § 15 ust. 3 uchwały, zauważyć należy, że dla terenu 10KDD, dla fragmentu którego ustalono stawkę procentową, na rysunku planu nie wskazano *obszarów, których wartość wzrosła na skutek ustaleń niniejszego planu miejscowego*. Tym samym nie wiadomo w jakim zakresie dla terenu 10KDD stawka procentowa obowiązuje.

Jednocześnie z § 15 ust. 4 uchwały wynika, że dla pozostałych terenów KDD nie ustala się stawki procentowej z powodu zachowania dotychczasowych funkcji i sposobu użytkowania terenów KDD, podczas gdy na rysunku planu dla fragmentów dróg 1KDD, 8KDD, 11KDD, 13KDD oraz 14KDD wskazano *obszary, których wartość wzrosła na skutek ustaleń niniejszego planu miejscowego*.

Powyższe rażąco narusza art. 15 ust. 2 pkt 12 u.p.z.p., w myśl którego w planie miejscowym określa się obowiązkowo stawki procentowe, na podstawie których ustala się opłatę planistyczną. Z przepisów planu nie wynika natomiast dla jakich terenów stawka procentowa obowiązuje.

4. Jak już wskazano wyżej, stosownie do art. 15 ust. 2 pkt 12 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo stawki procentowe, na podstawie których ustala się opłatę, o której mowa w art. 36 ust. 4. Przepis ten z kolei wskazuje, że jeżeli w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą wartość nieruchomości wzrosła, a właściciel lub użytkownik wieczysty zbywa tę nieruchomość, wójt, burmistrz albo prezydent miasta **pobiera** jednorazową opłatę ustaloną w tym planie, określoną w stosunku procentowym do wzrostu wartości nieruchomości. Opłata ta jest dochodem własnym gminy. Organ wykonawczy gminy nie ma więc kompetencji do decydowania o możliwości poboru opłaty.

W orzecznictwie sądowo administracyjnym przyjęło się stanowisko, że jeżeli w procedurze sporządzania planu bezspornie ustalono, że w stosunku do określonych nieruchomości nie dochodzi do zwiększenia wartości nieruchomości w wyniku uchwalenia planu, to nie ma podstaw do naliczania opłaty, a zatem stawki można nie określić. (patrz wyrok NSA z dnia 9 kwietnia 2015 r. – sygn. akt II OSK 2224/13). W ocenie organu nadzoru powyższe dotyczy sytuacji, w której odstępujemy od określenia stawki procentowej dla całego terenu w liniach rozgraniczających na rzecz określenia stawki procentowej dla poszczególnych nieruchomości, dla których wartość wzrosła na skutek ustaleń planu miejscowego.

W przypadku badanej uchwały, gmina na rysunku planu wskazała *obszary, których wartość wzrosła na skutek ustaleń niniejszego planu miejscowego*, dla których, o czym mowa wyżej, prawdopodobnie miała na celu ustalenie stawki procentowej. Wyznaczone na rysunku planu obszary nie odnoszą się jednak ani do granic terenów ani też do granic nieruchomości stanowiących działki ewidencyjne, obejmując jedynie fragmenty poszczególnych działek, w tym działek drogowych, niejednokrotnie pomijając istniejącą na nieruchomości zabudowę. Tak ustalona stawka procentowa budzi poważne wątpliwości co do możliwości pobrania opłaty, o której mowa w art. 36 ust. 4 u.p.z.p. Nie jest bowiem jasne jak powinna być naliczona opłata planistyczna dla nieruchomości, dla której jedynie fragmentarycznie ustalono stawkę procentową, podczas gdy przy wycenie wartości nieruchomości, stwierdzony zostanie wzrost jej wartości. W takiej bowiem sytuacji, w której gmina nie ustaliła stawki dla całości nieruchomości, gmina uznaniowo odstąpiła od pobrania opłaty planistycznej, w sytuacji gdy istnieją ustawowe przesłanki do jej ustalenia, co w świetle przepisów art. 15 ust. 2 pkt 12 i art. 36 ust. 4 u.p.z.p. jest niedopuszczalne. Tym samym, tutejszy organ stoi na stanowisku, że określanie stawki procentowej jedynie dla fragmentów nieruchomości jest niedopuszczalne.

Ponadto organ nadzoru zwraca uwagę, iż *obszary, których wartość wzrosła na skutek ustaleń niniejszego planu miejscowego*, zostały przedstawione na rysunku planu kratkowaną szrafurą, która nie ma wyraźnie domkniętych granic, co dodatkowo utrudnia odczytanie, w jakich granicach uchwałodawca faktycznie postanowił ustalić stawkę procentową.

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 u.p.z.p., którego przepisy jednoznacznie mówią, że istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały gminy w całości lub w części.

Zatem akt prawa miejscowego może być objęty stwierdzeniem nieważności 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.

W omawianej sprawie, wskazane naruszenia zasad sporządzania planu, dały organowi nadzoru podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały Nr XIII/171/2015 Rady Miejskiej w Jaworznie z dnia 29 października 2015 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Dąbrowa Narodowa II” w Jaworznie w całości.

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 - Kapala

Otrzymuje:

1. Rada Miejska w Jaworznie

- za zwrotnym potwierdzeniem odbioru

2. A/a.