



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 8 kwietnia 2016 r.

Poz. 2165

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR IFIII.4131.1.31.2016 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 6 kwietnia 2016 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 446), 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 XV/130/2016 Rady Gminy Mstów z dnia 26 lutego 2016 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Mstów w granicach sołectwa Kobylczyce, **w następującej części** :

- § 5 ust. 12 pkt 3-5 oraz pkt 7;
- § 6 ust. 3;
- § 15 ust. 4 pkt 4 w zakresie słów: *do*;
- § 16 ust. 4 pkt 3 w zakresie słów: *do*;
- § 17 ust. 3 pkt 3;
- § 17 ust. 4 pkt 2.

Uzasadnienie

W dniu 26 lutego 2016 r. Rada Gminy Mstów podjęła uchwałę w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Mstów w granicach sołectwa Kobylczyce.

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.), dnia 7 marca 2016 r. Wojewoda Śląski otrzymał uchwałę Nr XV/130/2016 wraz z dokumentacją prac planistycznych odzwierciedlającą przebieg postępowania w sprawie uchwalenia miejscowego planu.

W dniu 18 marca 2016 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze oraz poinformował Gminę o możliwości złożenia wyjaśnień. Gmina skorzystała z przysługującego jej prawa, odpowiadając na zawiadomienie pismem z dnia 28 marca 2016 r. znak GP.6720.2.2016.

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

1. W § 5 ust. 12 uchwały Rada Gminy Mstów określiła szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości, w tym wymagane przepisami art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587) parametry działek uzyskanych w wyniku procedury scalania i podziału nieruchomości.

Ponad parametry wymagane wymienionymi przepisami ustalono dodatkowo w:

- § 5 ust. 12 pkt 3: *minimalne powierzchnie działek nie obowiązują w przypadku dokonywania podziałów pod drogi, ulice, place, obiekty i urządzenia infrastruktury technicznej oraz podziałów mających na celu powiększenie działek sąsiednich oraz dokonywania podziałów mających na celu uregulowanie spraw własnościowych związanych z istniejącą zabudową;*
- § 5 ust. 12 pkt 4: *każda wydzielona działka musi mieć dostęp do drogi publicznej lub dostęp do drogi publicznej poprzez drogę wewnętrzną;*
- § 5 ust. 12 pkt 5: *tereny położone w drugich liniach zabudowy, wymagają zapewnienia dojazdów z uwzględnieniem istniejącego zainwestowania i istniejących podziałów nieruchomości oraz zapewnienia przejazdów o szerokości min. 3,5 m przez pierwsze linie zabudowy do jednej działki oraz w przypadku terenów, gdzie wystąpi potrzeba dojazdu do więcej niż jednej działki, zapewnienia przejazdów o szerokości minimum 5,0 m;*
- § 5 ust. 12 pkt 7: *każdy podział terenu winien uwzględniać dostęp do urządzeń infrastruktury technicznej.*

Wskazane w § 5 ust. 12 pkt 3-5 i pkt 7 uchwały regulacje nie stanowią elementów procedury scalania i podziału nieruchomości, o której mowa w przepisach art. 101 i dalszych ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 1774), polegającej na poprawie warunków ich przyszłego zagospodarowania poprzez stworzenie racjonalnej struktury obszarowej zgodnie z przeznaczeniem określonym w planie miejscowym. W wyniku scalania i podziału nieruchomości powstają bowiem działki gruntu o parametrach określonych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z § 4 pkt 8 cyt. rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu (...), w związku z przepisami art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p., plan powinien określać minimalne lub maksymalne szerokości frontów działek, ich powierzchnie oraz określać kąt położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego.

W ramach procedury scaleniowej nie zachodzi natomiast procedura powiększenia działki sąsiedniej, regulacji jej granic lub spraw własnościowych, czy też wydzielania działki na cele infrastruktury technicznej – czyli podziałów nieruchomości dokonywanych na indywidualny wniosek. W takiej bowiem sytuacji mają zastosowanie przepisy zawarte w *Rozdziale I. Podziały nieruchomości* ustawy o gospodarce nieruchomościami, które w art. 96 ust. 1 zastrzegają decyzję w sprawie podziału nieruchomości dla wójta, burmistrza albo prezydenta miasta. Zatem to nie rada gminy, ale wójt, burmistrz lub prezydent miasta jest organem właściwym do podziału nieruchomości. *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie jest aktem przeznaczonym do dokonywania takich rozstrzygnięć o charakterze indywidualnym. Podział kompetencji między radę gminy i wójta gminy oznacza w szczególności, że rada nie jest uprawniona do udzielania w swych uchwałach wytycznych wiążących wójta przy wykonywaniu jego ustawowych kompetencji...* (patrz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 stycznia 2011 r. – sygn. akt II OSK 2235/10; publ. www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

Kwestia wydzielania działek pod drogi w ramach procedury scalania i podziału została natomiast uregulowana w art. 105 ustawy o gospodarce nieruchomościami i nie powinna być ponownie regulowana przez akt prawa miejscowego.

Zamieszczając w miejscowym planie przytoczone przepisy – § 5 ust. 12 pkt 3-5 i pkt 7 – rada gminy wykracza poza upoważnienie ustawowe zawarte w art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. oraz wkracza w sferę uprawnień ustawowo zastrzeżonych dla organu wykonawczego gminy upoważnionego do określenia zasad podziału nieruchomości w drodze decyzji administracyjnej.

2. W Rozdziale 3 zawierającym zasady ochrony środowiska, przyrody oraz granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie przepisów odrębnych, Rada Gminy Mstów w § 6 ust. 2 uchwały, jak i na rysunku planu poprzez oznaczenie symbolem ZS, ujawniła złoża kopalin – wapienie i margle przemysłu wapiennego, a tym samym wypełniła obowiązek wynikający z art. 95 ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. *Prawo geologiczne i górnicze* (t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 196, ze zm., zwanej dalej: PGiG). Przedmiotowe złoża zostały ujawnione w granicach terenu rolniczego z zakazem zabudowy oznaczonego na rysunku planu symbolem 3RZ.

Następnie w § 6 ust. 3 badanej uchwały Rada Gminy Mstów wskazała, iż: w granicach **terenu ZS**, o którym mowa § 6 ust. 2 **eksploatacja złóż** - może być prowadzona zgodnie z przepisami ustawy prawo geologiczne i górnicze.

Zgodnie z art. 7 ustawy PGiG eksploatacja może być prowadzona, jeżeli nie narusza przeznaczenia terenu określonego w planie miejscowym. Natomiast w myśl art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych **zasadach zagospodarowania** wyznacza się liniami rozgraniczającymi. Tym samym, jeśli rada gminy chciała dopuścić eksploatację powinna obowiązkowo określić przeznaczenie terenu, na którym miałyby to mieć miejsce oraz wyznaczyć linie rozgraniczające tego terenu. Na powyższe wskazuje także załącznik nr 1 do cyt. rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu (...) zawierający podstawowe barwne oznaczenia graficzne i literowe dotyczące przeznaczenia terenów, które należy stosować na projekcie rysunku planu miejscowego, w którym wyraźnie rozróżniono tereny użytkowane rolniczo (R) od terenów związanych z działalnością górniczą (PG).

Tymczasem plan nie przewiduje eksploatacji, gdyż nie wyznaczono przeznaczenia, o którym mowa wyżej. Samo ujawnienie złoża przez wyznaczenie jego granic nie jest równoznaczne z dopuszczeniem eksploatacji. Rada gminy nie wyznaczyła terenu określonego konkretnym przeznaczeniem umożliwiającym eksploatację. Granica występowania złóż surowców ZS leży w obrębie terenu rolniczego z zakazem zabudowy (oznaczonego na rysunku planu symbolem 3RZ), a zatem należy przyjąć, że zgodnie z ustaleniami planu, nie ma możliwości eksploatacji ujawnionego złoża. Stwierdzenie nieważności § 6 ust. 3 nie zmienia więc podjętej przez gminę decyzji planistycznej.

Zapis § 6 ust. 3 uchwały w zakresie: „terenu ZS” był już przedmiotem rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Śląskiego z dnia 5 lutego 2016 r., znak IFIII.4131.1.19.2016, w którym zakwestionowano przedmiot terenu, w rozumieniu przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, dla ujawnionego złoża kopalin. Tereny według rodzajów ich przeznaczenia zostały wymienione w § 3 pkt 7 uchwały, a **granica występowania złóż surowców** oznaczona symbolem ZS nie stanowi **terenu** w rozumieniu art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. oraz § 2 ust. 1 pkt 4 badanej uchwały.

3. Uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego powinna w sposób kompleksowy określać wymagane przepisem art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, w tym **minimalny** udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej. Powyższe wynika również z dyspozycji zawartej w § 4 pkt 6 cyt. rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu (...), zgodnie z którym ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać między innymi udział powierzchni biologicznie czynnej.

W uchwale Rada Gminy Mstów dla terenu oznaczonego symbolem RU (tereny obsługi produkcji w gospodarstwach rolnych, hodowlanych, ogrodniczych oraz gospodarstwach leśnych i rybackich) ustaliła w zakresie zasad zabudowy i zagospodarowania w § 15 ust. 4 pkt 4: **minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej do 50%**; natomiast dla terenu oznaczonego symbolem R (tereny rolnicze) w § 16 ust. 4 pkt 3: **minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej do 60%**.

A zatem ustalono **minimalny** udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej poprzez określenie jego **górnej granicy**, czyli dając inwestorowi możliwość wyboru odpowiednio od 0% do 50% oraz od 0% do 60%. Tak sformułowany przepis uchwały jest wewnętrznie sprzeczny. Z przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. wynika jednoznacznie, że rada gminy została zobowiązana do ustalenia **minimalnej**, a nie **maksymalnej** wartości powierzchni biologicznie czynnej. Parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny być precyzyjne, konkretnie określone, zawężając pole interpretacji, aby nie mogły być rozumiane zbyt szeroko przez organy stosujące prawo. W ww. przypadku pojawia się rażąca i niedopuszczalna wewnętrzna sprzeczność, która w konsekwencji powoduje, że nie został wypełniony ustawowy obowiązek polegający na określeniu parametru **minimalnego** udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej.

Pismem z dnia 28 marca 2016 r. Gmina Mstów wyjaśniła, iż omyłkowo przy tworzeniu uchwały w formacie XML pojawił się przyimek „do”, który jest omyłką pisarską, a zamiarem rady gminy było ustalenie minimalnego wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej. Stwierdzenie nieważności badanej uchwały wyłącznie w zakresie słów „do” wyeliminuje powstałą sprzeczność tych przepisów.

4. W Rozdziale 7 uchwały zawierającym ustalenia szczegółowe dotyczące przeznaczenia terenów i zasady ich zagospodarowania, Rada Gminy Mstów dla terenów rolniczych z zakazem zabudowy (oznaczonych na rysunku planu symbolem RZ) w § 17 ust. 3 pkt 3 ustaliła jako dopuszczalne przeznaczenie: **drogi dojazdowe do gruntów rolnych**.

Zgodnie z § 5 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 43,

poz. 430), 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. Zgodnie z ustawą z dnia 21 marca 1985 r. *o drogach publicznych* (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 260) do dróg publicznych zalicza się drogi krajowe, wojewódzkie, powiatowe i gminne. Jednocześnie poszczególnym kategoriom dróg publicznych, wyżej cytowane rozporządzenie w § 4 ust. 2 przypisuje odpowiednio klasy, w tym drogę klasy dojazdowej. W § 17 ust. 3 pkt 3 badanej uchwały wprowadzono ustalenia dopuszczające lokalizację dróg dojazdowych, które to drogi kwalifikują się jako drogi publiczne, co wynika z § 4 ust. 2 wskazanego rozporządzenia.

Dopuszczenie zatem realizacji dróg publicznych bez wyznaczenia ich przebiegu liniami rozgraniczającymi rażąco narusza § 5 *rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie*, zgodnie z którym usytuowanie drogi następuje w planie miejscowym (por. 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 cyt. rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu (...), 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 zobowiązany był stwierdzić sprzeczność z prawem zapisów § 17 ust. 3 pkt 3 badanej uchwały.

Jeżeli natomiast uchwałodawca miał na myśli **dojazdy** do gruntów rolnych, to zostały one dopuszczone ustaleniami ogólnymi planu miejscowego w § 5 ust. 4 pkt 1, jako lokalizacja **komunikacji**, komunikacji zdefiniowanej w §2 ust. 1 pkt 14 badanej uchwały. Stosownie do zawartej w tym przepisie definicji, za komunikację uznaje się: ... **dojazdy nie wydzielone liniami rozgraniczającymi na rysunku planu, lecz niezbędne dla zapewnienia prawidłowej obsługi działek i obiektów.**

5. Zgodnie z obowiązującym porządkiem prawnym, treść planu powinny stanowić ustalenia regulacyjne dotyczące zagospodarowania przestrzennego, a więc nakazy, zakazy, dopuszczenia i **ograniczenia w zagospodarowaniu**, określone w § 4 cyt. rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu (...) oraz w art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p.

Tymczasem, w § 17 ust. 4 pkt 2 uchwały ustalono, iż *dla terenu 3RZ występują ograniczenia ze względu na występowanie granicy złóż surowców ZS według § 6 ust. 3*. Natomiast we wskazanym odesłaniu do § 6 ust. 3 uchwały, nie ma określonych ograniczeń w zagospodarowaniu w związku z występowaniem granicy złóż surowców ZS. W § 6 ust. 3 uchwały uregulowano eksploatację złóż zgodnie z przepisami ustawy *Prawo geologiczne i górnicze*. Należy tu zwrócić uwagę na fakt, że ustawa *Prawo geologiczne i górnicze* nie reguluje kwestii związanych z zagospodarowaniem przestrzennym, a tym samym ograniczeń w tym zakresie, reguluje natomiast zasady, na jakich ma być prowadzona działalność górnicza.

Z uwagi na fakt, iż przedmiotowy zapis odnosi się do ograniczeń, które de facto nie zostały przez uchwałodawcę określone we wskazanym odesłaniu ani w żadnym innym miejscu planu, § 17 ust. 4 pkt 2 jest bezprzedmiotowy.

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 naruszenie zasad sporządzania planu, dawało organowi nadzoru podstawy do stwierdzenia jedynie częściowej nieważności zapisów uchwały Nr XV/130/2016 Rady Gminy Mstów z dnia 26 lutego 2016 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Mstów w granicach sołectwa Kobyliczyce, w zakresie wskazanym w sentencji rozstrzygnięcia.

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 Gminy Mstów
2. a/a.