



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 2 lutego 2012 r.

Poz. 652

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IFIII.4131.2.2012 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 20 stycznia 2012 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XVII/137/11 Rady Miejskiej Orzesze z dnia 15 grudnia 2011 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu położonego w Orzeszu – Woszczycach w rejonie ulic: Centralnej, Przyjaźni i Żorskiej.

Uzasadnienie

W dniu 15 grudnia 2011 r. Rada Miejska Orzesze podjęła uchwałę Nr XVII/137/11 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu położonego w Orzeszu – Woszczycach w rejonie ulic: Centralnej, Przyjaźni i Żorskiej. Stosownie do przepisu art. 20 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o *planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (Dz. U. z 2003 r., Nr 80, poz. 717 z późn. zm. – zwanej dalej: u.p.z.p.) dnia 22 grudnia 2011 r. do organu nadzoru wpłynęła uchwała Nr XVII/137/11 przedłożona celem zbadania jej zgodności z prawem wraz z dokumentacją prac planistycznych odzwierciedlającą przebieg postępowania w sprawie uchwalenia planu miejscowego.

W dniu 10 stycznia 2011r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze oraz poinformował Gminę o możliwości złożenia wyjaśnień.

Oceniając przedmiotową uchwałę tutejszy Organ związany był przepisem art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2010r. o *zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami* (Dz. U. Nr 130, poz. 871), zgodnie z którym do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (lub jego zmiany), w stosunku do którego podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia a postępowanie nie zostało zakończone do dnia wejścia w życie ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe.

Zgodnie z art. 14 ust. 1 u.p.z.p. w celu ustalenia przeznaczenia terenów oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy rada gminy przystępuje do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Jednocześnie w art. 15 ust. 2 i 3 u.p.z.p. określono zakres delegacji ustawowej, który ustawodawca przekazał radzie do regulacji w ramach stanowienia aktu prawa miejscowego jakim jest plan miejscowy.

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) Naruszono § 7 pkt 1 rozporządzenia z dnia 26 sierpnia 2003 r. w *sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego* (Dz. U. Nr 164, poz. 1587 – zwanego dalej: rozporządzeniem), zgodnie z którym rysunek planu miejscowego powinien zawierać wyrys ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego z oznaczeniem granic obszaru objętego planem. Rysunek planu stanowiący załącznik nr 1 do uchwały Nr XVII/137/11 nie zawiera wymaganego wyrysu, przez co niemożliwym jest zbadanie zgodności przedmiotowego planu z ustaleniami studium

Gminy Orzesze. Bez wskazania granic obszaru objętego planem, trudnym jest bowiem ustalenie lokalizacji danego obszaru na tle studium sporządzonego dla całości gminy. Uniemożliwia to także weryfikację ustaleń studium w odniesieniu do obszaru objętego planem oraz stwierdzenie zgodności planu z postanowieniami studium.

- 2) W § 2 ust. 1 pkt 1 badanej uchwały prawodawca miejscowy wprowadził pojęcie działki inwestycyjnej definiowanej w następujący sposób: - „jeżeli w uchwale jest mowa o: „działce inwestycyjnej” – należy przez to rozumieć: jedną lub zespół działek ewidencyjnych, na których będzie się realizowało inwestycje objęte pojedynczymi (ewentualnie etapowymi) pozwoleniami na budowę;”

W oparciu o powyższe pojęcie ustalono parametry zabudowy i zagospodarowania terenu dla poszczególnych terenów określonych w planie, w tym maksymalną powierzchnię pod zabudowę na działkach inwestycyjnych oraz minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej na działkach inwestycyjnych. Powyższe rażąco narusza § 4 pkt 6 rozporządzenia, zgodnie z którym parametry te powinny zostać ustalone w odniesieniu do działki lub terenu. W praktyce przyjęto, że parametry te odnoszą się do powierzchni działki budowlanej, której definicję wskazano w art. 2 u.p.z.p. lub terenu wyznaczonego liniami rozgraniczającymi. Przyjęcie na potrzeby planu definicji działki inwestycyjnej samo w sobie nie stanowi naruszenia prawa, jednakże odnoszenie się do niej przy ustalaniu parametrów zagospodarowania terenu, dla których jednoznacznie ustalono w przepisach wyższego rzędu sposób pomiaru, stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu. Powyższe stanowisko podziela również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w wyroku II SA/Sz 379/08, zgodnie z którym „przepisy gminne mogą być wydawane wyłącznie w ramach obowiązujących przepisów wyższego rzędu (konstytucja, ustawa, rozporządzenie) i w zakresie upoważnień wyraźnie tam udzielonych organom gminy. Hierarchia źródła prawa została wyraźnie określona w art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Akty prawa miejscowego nie mogą regulować materii należących do przepisów wyższego rzędu i nie mogą być sprzeczne z nimi.” Tutejszy organ stoi bowiem na stanowisku, że modyfikowanie materii ustawowej w aktach prawa miejscowego jest niedopuszczalne. Wrocławski Wojewódzki Sąd Administracyjny (II SA/Wr 1179/98) wskazał ponadto, że zmodyfikowany przepis może być interpretowany w kontekście zawartym w uchwale (planie miejscowym), co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy.

- 3) Mając powyższy zarzut na uwadze organ nadzoru stwierdził rażące naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. zgodnie z którym w planie miejscowym określa się szczegółowe zasady scalania i podziału nieruchomości. Co prawda w Rozdziale 3 Ustalenia szczegółowe uchwały, dla poszczególnych terenów ustalono wymagane art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy i § 4 pkt 8 rozporządzenia parametry scalania i podziału nieruchomości, jednakże ustalono jednocześnie, że parametry te dotyczą **nowo wydzielanych działek inwestycyjnych pod zabudowę**. Powyższe istotnie narusza ustawę z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. Nr 115, poz. 741 – zwanej dalej u.g.n.), zgodnie z którą w Rozdziale 2 Scalanie i podział nieruchomości, w art. 101 ust. 1 jednoznacznie wskazano, że w wyniku procedury scalania i podziału nieruchomości uzyskuje się **działki gruntu**, które to pojęcie definiuje powyższa ustawa. Powyższe ustalenia planu ponownie prowadzą do modyfikacji przepisów rangi ustawy, co w świetle obowiązującego orzecznictwa sądowo – administracyjnego jest niedopuszczalne. Powyższe regulacje zawarte w planie zdają się także modyfikować znowelizowaną ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, która obowiązuje w odniesieniu do planów dla których procedura planistyczna została wszczęta po dniu 21 października 2010 r. i zgodnie z którą, na podstawie art. 15 ust. 3 pkt 10, w planie miejscowym w zależności od potrzeb określa się minimalną powierzchnię nowo wydzielonych działek budowlanych. Jednakże w miejscu tym wskazać należy, że parametr ten odnosi się do działek uzyskiwanych w wyniku procedury podziału nieruchomości wynikającej z art. 92 i dalszych u.g.n., a nie procedury scalania i podziału wynikającej z art. 101 i dalszych u.g.n. i nie ma zastosowania w omawianym przypadku.

- 4) Organ nadzoru zarzuca uchwale Rady Miejskiej Orzesze Nr XVII/137/11 rażące naruszenie przepisów art. 4 i art. 14 u.p.z.p., zgodnie z którymi plan miejscowy uchwała się w celu przeznaczenia terenów, **w tym dla inwestycji celu publicznego**. Z § 3 ust. 2 pkt 7 oraz rysunku planu jednoznacznie wynika, że na terenie objętym przedmiotowym planem występuje inwestycja celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym pod nazwą: „Budowle regulacyjne na Odrze swobodnie płynącej i w dorzeczu Warty. Naprawa i modernizacja wałów w dorzeczu Odry wraz z Wartą”. Potwierdza to również pismo Wicemarszałka Województwa Śląskiego z dnia 8 lipca 2010 r., zawarte w dokumentacji prac planistycznych, w którym przedmiotowy organ zwrócił uwagę, że na części obszaru objętego planem występuje wyżej wskazana inwestycja celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym. Zgodnie z wyżej przywołanymi przepisami w planie miejscowym powinno nastąpić przeznaczenie terenu pod inwestycję celu publicznego. Z zapisów przedmiotowego planu

wynika natomiast jednoznacznie, że przedmiotowa inwestycja została ujęta jedynie w sferze informacyjnej planu, nie stanowiącej jego ustaleń. Jednocześnie jak wskazuje nazwa omawianej inwestycji: „Budowle regulacyjne na Odrze swobodnie płynącej i w dorzeczu Warty. Naprawa i modernizacja wałów w dorzeczu Odry wraz z Wartą”, inwestycja ta wiąże się z posadowieniem obiektów budowlanych, związanych z regulacją wód płynących. Wobec powyższego jej realizacja wiązać się będzie najprawdopodobniej z ograniczeniami w użytkowaniu terenów. W miejscu tym należy wskazać, że południowa część terenów położonych na obszarze objętym planem, stanowiąca blisko połowę wszystkich terenów, znajduje się w zasięgu planowanej inwestycji. Wobec powyższego, zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p. dla powyższych terenów plan powinien określać szczególne warunki zagospodarowania terenów. Przepisy badanej uchwały nie wypełniają tego obowiązku. Wobec powyższego organ nadzoru zobowiązany był o wskazania rażącego naruszenia art. 4, art. 14 i rt. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p.

- 5) Ustalenia § 9 ust. 1 pkt 1 lit. a) uchwały Nr XVII/137/11 naruszają art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. oraz przepisy rozporządzenia, w tym załącznika nr 1 określającego podstawowe barwne oznaczenia graficzne i literowe dotyczące przeznaczenia terenów, które należy stosować na projekcie rysunku planu miejscowego. Zgodnie z zapisami § 9, na terenie oznaczonym symbolem B2.P-U przeznaczonym pod zabudowę produkcyjną, składy magazyny oraz zabudowę usługową, dopuszcza się chów i hodowlę zwierząt w liczbie większej niż 210 jednostek przeliczeniowych inwentarza. W myśl natomiast art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Zgodnie natomiast z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, tereny obsługi produkcji w gospodarstwach **hodowlanych** oznaczone symbolem RU stanowią odrębną kategorię przeznaczenia terenów w stosunku do terenów obiektów produkcyjnych, składów i magazynów oznaczonych symbolem P oraz terenów zabudowy usługowej oznaczonych symbolem U. Co prawda w orzecznictwie sądowym przyjęto, że dopuszczalnym jest w ramach jednego przeznaczenia terenu ustalenie różnych funkcji terenów, pod warunkiem, że przeznaczenia te uzupełniają się wzajemnie, nie rodząc konfliktów przestrzennych. W omawianej sytuacji, dopuszczenie szeroko rozumianej zabudowy usługowej, np. szkoły, szpitale, ośrodki handlu i jednocześnie chowu i hodowli zwierząt, a także możliwości realizacji funkcji przemysłowej wzajemnie się wyklucza. Zdaniem organu nadzoru takie zapisy planu są niedopuszczalne i prowadzą do naruszenia zasad sporządzania planu.
- 6) Naruszono przepisy art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 9 rozporządzenia, zgodnie z którymi przy określaniu zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacyjnych, w planie ustala się w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych. W badanej uchwale organ nadzoru stwierdził, że dla terenów oznaczonych symbolem P-U, przeznaczonych pod zabudowę produkcyjną i usługową nie ustalono parametrów miejsc postojowych.
- 7) Naruszenie przepisów art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia nastąpiło także poprzez ustalenia § 17, gdzie dla terenów oznaczonych symbolem IE, przeznaczonych pod obiekty i urządzenia związane z zaopatrzeniem w energię elektryczną nie określono żadnych parametrów zabudowy i zagospodarowania terenu. Na mocy wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego – II OSK 1922/10: „(...) obowiązek zawarcia w planie zagadnień określonych w art 15 ust. 2 nie jest bezwzględny w tym sensie, że musi on ulegać dostosowaniu do warunków faktycznych panujących na obszarze objętym planem. Plan miejscowy powinien więc zawierać obligatoryjnie takie ustalenia, o których mowa w art. 15 ust. 2, jeżeli w terenie powstają okoliczności faktyczne uzasadniające dokonanie takich ustaleń. Jeżeli jednak w planie przewiduje się zawarcie ustaleń wymienionych w art. 15 ust. 2 ustawy, to powinny one odpowiadać również szczegółowym wymogom określonym nie tylko w tym przepisie ale i w przepisach wykonawczego rozporządzenia (...) w sprawie wymaganego zakresu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.”
- 8) § 131 ust. 1 w zw. z § 143 rozporządzenia z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908) oraz § 12 pkt 19 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wprowadza wymóg uzasadnienia uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 1 grudnia 2009 r. – II OSK 1431/09 podkreślił znaczenie przepisów wprowadzających wymóg uzasadnienia, podkreślając jego znaczenia dla planu miejscowego. Sąd zauważył, że nawet gdyby nie było przepisu wprost wprowadzającego wymogu uzasadniania takich uchwał, to wynikałby on z zasady tzw. "dobrej legislacji" wyprowadzonej z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego, ze

względu na szczególny charakter tego aktu prawa miejscowego kształtującego sposób wykonywania prawa własności do nieruchomości. W ocenie NSA nie wystarczy przy tym ani uzasadnienie dokonane na sesji przed podjęciem uchwały ani też zorganizowanie spotkania informacyjnego. Brak uzasadnienia uchwały utrudnia bowiem ocenę racjonalności i zasadności wprowadzonych rozwiązań prawnych. Wobec powyższego organ nadzoru postanowił wskazać na naruszenie powyższych przepisów.

W myśl art. 28 ust. 1 u.p.z.p. naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w części lub w całości. W przypadku naruszenia zasad sporządzania planu ustawodawca nie wymaga, aby przedmiotowe naruszenie miało charakter istotny, co oznacza, że każde naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego winno skutkować stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części.

Mając na uwadze powyższe organ nadzoru stwierdza w całości nieważność uchwały wskazanej w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia z powodu istotnego naruszenia przepisów prawa, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania z dniem doręczenia 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

Igor Śmietański

Otrzymują:

- 1) 1. Rada Miejska Orzesze, ul. Św. Wawrzyńca 21, 43-180 Orzesze,
- za zwrotnym potwierdzeniem odbioru,
- 2) aa. MJ