



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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 X/112/11 Rady Miejskiej w Jaworznie z dnia 16 czerwca 2011 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Bory” w Jaworznie.

Uzasadnienie

W dniu 16 czerwca 2011 r. Rada Miejska w Jaworznie podjęła uchwałę w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Bory” w Jaworznie.

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.) Prezydent Miasta Jaworzna przekazał organowi nadzoru dokumentację prac planistycznych odzwierciedlającą przebieg postępowania w sprawie uchwalenia miejscowego planu. W dniu 22 czerwca 2011 r. do organu nadzoru wpłynęła uchwała Nr X/112/11 przedłożona celem zbadania jej zgodności z prawem.

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) W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała istotnie narusza przepisy art. 20 ust. 1 u.p.z.p., zgodnie z którym rada gminy uchwała plan miejscowy po stwierdzeniu jego zgodności z ustaleniami studium. Uchwalając miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego „Bory”, Rada Miejska w Jaworznie przyjęła dokument, którego ustalenia istotnie naruszają zapisu Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Jaworzna, przyjętego uchwałą nr XLIV/520/2005 z dnia 30 sierpnia 2005 r. z późniejszymi zmianami, w następujący sposób:

- dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 1U – teren zabudowy usługowej, jako przeznaczenie podstawowe terenu ustalono zabudowę usług, handlu i gastronomii. W ramach przeznaczenia uzupełniającego ustalono natomiast zabudowę mieszkaniową, sieci i urządzenia infrastruktury technicznej, ciągi piesze, dojazdy, parkingi ogólnodostępne. W części 2 – Ustalenia studium, w *Rozdziale III* teren ten został przewidziany pod tereny zieleni urządzonej, dla których jako przeznaczenie terenu ustalono zieleń miejską urządzoną, obiekty i urządzenia sportowo – rekreacyjne. Jako przeznaczenie dopuszczalne wprowadzono natomiast sieci oraz obiekty i urządzenia infrastruktury technicznej, ulice wewnętrzne i miejsca postojowe, obiekty usługowo – turystyczne uzupełniające podstawowe przeznaczenie terenu oraz zieleń izolacyjną. W *Rozdziale XVI. Realizacja ustaleń studium*, dla terenów zieleni urządzonej wprowadzono natomiast zapisy dopuszczające skorygowanie granic wyznaczonych terenów zieleni urządzonej wyłącznie ze względu na granice własności nieruchomości oraz uwarunkowania miejscowe wynikające ze skali planu. W rozdziale tym wprowadzono także zapis mówiący, że dopuszczalne zagospodarowanie (w tym przypadku sieci oraz obiekty i urządzenia infrastruktury technicznej, ulice wewnętrzne i miejsca postojowe, obiekty usługowo – turystyczne uzupełniające podstawowe przeznaczenie terenu oraz zieleń izolacyjną), może być skorygowane w zależności od potrzeb i uwarunkowań lokalnych. Na podstawie powyższego należało stwierdzić, że niedopuszczalnym było wprowadzenie terenów usługowych z dopuszczeniem funkcji mieszkaniowej, na terenach przeznaczonych studium dla celów zieleni urządzonej. Zgodnie bowiem z ustaleniami studium, można było uzupełnić funkcję zieleni o funkcję usługową, ale w ramach funkcji dominującej jaką jest zieleń urządzonej. Skorygowanie granic terenów zieleni urządzonej mogło nastąpić natomiast jedynie ze względu na strukturę własnościową terenu i uwarunkowania wynikające ze skali planu. W ocenie organu nadzoru żadne z powyższych ustaleń studium nie dało jednak możliwości Radzie Miejskiej w Jaworznie do całkowitej zmiany przeznaczenia terenu zieleni urządzonej na teren usług z dopuszczeniem zabudowy mieszkaniowej, wydzielony liniami rozgraniczającymi i stanowiący odrębne, w stosunku do funkcji podstawowej przewidzianej w studium, przeznaczenie terenu.

- dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 5MN – teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, jako przeznaczenie podstawowe terenu ustalono zabudowę mieszkaniową jednorodziną, w ramach przeznaczenia uzupełniającego ustalając usługi o funkcjach nieuciążliwych na terenach przyległych do ulic wyznaczonych liniami rozgraniczającymi, a na pozostałych usługi nieuciążliwe nie generujące ruchu kołowego. Zachodnia część terenu 5MN przylegająca do terenu drogi 3KDL1/2 i terenu 2ZLp, została w części 2 – Ustalenia studium, w *Rozdziale III* przewidziana pod tereny zieleni urządzonej projektowanej, dla których jako przeznaczenie terenu ustalono zieleń miejską urządzoną, obiekty i urządzenia sportowo – rekreacyjne. Jako przeznaczenie dopuszczalne wprowadzono natomiast sieci oraz obiekty i urządzenia infrastruktury technicznej, ulice wewnętrzne i miejsca postojowe, obiekty usługowo – turystyczne uzupełniające podstawowe przeznaczenie terenu oraz zieleń izolacyjną. Podobnie jak w przypadku terenu 1U w *Rozdziale XVI. Realizacja ustaleń studium*, dla terenów zieleni urządzonej wprowadzono natomiast zapisy dopuszczające skorygowanie granic wyznaczonych terenów zieleni urządzonej wyłącznie ze względu na granice własności nieruchomości oraz uwarunkowania miejscowe wynikające ze skali planu, a także zapis mówiący, że dopuszczalne zagospodarowanie, może być skorygowane w zależności od potrzeb i uwarunkowań lokalnych. Po analizie zapisów studium i ustaleń planu w odniesieniu do terenu 5MN, organ nadzoru stwierdza naruszenie ustaleń studium poprzez dopuszczenie w zachodniej części terenu zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, która w żadnym z powyższych zapisów studium nie została dopuszczona.

Mając na uwadze powyższe ustalenia uchwały Nr X/112/11 dotyczące terenów 1U i 5MN należało stwierdzić istotne naruszenie przepisów art. 20 ust. 1 u.p.z.p.

- 2) Naruszono art. 64 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 – zwanej dalej: Konstytucją), zgodnie z którym własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności. W § 11 pkt 1 lit. d tiret trzeci uchwały, w ramach zasad zagospodarowania terenu ustalono następująco brzmiący zakaz: „zabrania się zabudowy działek budowlanych na terenach 10 i 11 MN przed wydzieleniem drogi 5 KDD1/2”. Wprowadzenie do uchwały powyższego zapisu znacząco ogranicza prawo własności. Pomimo, że władztwo planistyczne oparte jest na ustawowym umocowaniu do wprowadzania ograniczeń w prawach konstytucyjnie chronionych – art. 3 ust.1 u.p.z.p., to własność może być ograniczona w zakresie w jakim nie narusza to istoty prawa własności, z poszanowaniem zasady proporcjonalności, przez co należy rozumieć zakaz nadmiernej, w stosunku do chronionej własności, ingerencji w strefę praw i wolności jednostki. Ingerencja w strefę prawa własności musi zatem pozostawać w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do osiągnięcia celów, dla których ustanawia się określone ograniczenia. Wprowadzone w uchwale ograniczenie dopuszczające możliwość realizacji zabudowy,

dopiero po wydzieleniu drogi 5KDD1/2, bez jednoczesnego wskazania w jakim trybie i na jakich zasadach wydzielenie to miałyby nastąpić, a także co należy rozumieć poprzez wydzielenie drogi, powoduje, że należy stwierdzić nadużycie przysługujących gminie uprawnień w zakresie ograniczania wykonania prawa własności.

- 3) Naruszono art. 96 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. Nr 115, poz. 741 – zwanej dalej u.g.n.), zgodnie z którym podział nieruchomości dokonuje się na podstawie decyzji wójta, burmistrza albo prezydenta miasta zatwierdzającej podział. W § 15 pkt 2 lit. a oraz w § 16 pkt 2 lit. a uchwały dla terenów oznaczonych symbolem UO – usług oświaty oraz UK – usług kultu religijnego wprowadzono zapis: „nie dopuszcza się podziału terenu na działki budowlane”. Warunki i zasady podziału nieruchomości ustala ustawa o gospodarce nieruchomościami, która określa kryteria dopuszczające podział nieruchomości zarówno w przypadku, gdy nieruchomości są objęte obowiązującym planem miejscowym, jak również gdy dla danego obszaru planu brak. Jako jedno z podstawowych kryteriów dopuszczających podział nieruchomości, art. 93 u.g.n., wskazuje na zgodność podziału z ustaleniami planu miejscowego, przy czym jako zgodność rozumieć należy możliwość realizacji jego postanowień tj. przeznaczenia terenu jak i warunków zagospodarowania. Natomiast ocena dopuszczalności podziału dokonywana jest przez właściwy organ (organ wykonawczy gminy) w postępowaniu administracyjnym. Tym samym rada miejska nie posiada kompetencji do tego, aby w formie uchwały dopuszczać lub nie podział nieruchomości na obszarze objętym planem. Wprowadzając w planie zakaz podziału terenu na działki budowlane gmina wykroczyła poza zakres delegacji ustawowej, zgodnie z którym gmina ma prawo regulować w planie jedynie zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości. Uchwalając plan w takim brzmieniu rada miejska wkracza również w sferę uprawnień ustawowo zastrzeżonych dla organu wykonawczego gminy, jakim jest prezydent miasta, bowiem to on, po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego decyduje czy podział jest dopuszczalny czy też nie. Wprowadzenie w uchwale zapisów ograniczających podział nieruchomości powoduje sprzeczność pomiędzy zapisami ustawowymi a aktem prawa miejscowego. Niedopuszczalne jest również aby przepisami aktu niższego rzędu modyfikowano, w sposób zawężający, definicje ustawowe. Przepisy gminne mogą być wydane wyłącznie w zakresie obowiązujących przepisów wyższego rzędu i w zakresie upoważnień wyraźnie tam udzielonych organom gminy. Ponadto, zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego – II OSK 2235/10 z dnia 20 stycznia 2011 r., jednoznacznie stwierdzono, że 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...”. Wobec powyższego, w ocenie organu nadzoru, niedopuszczalnym było wprowadzenie do ustaleń planu zakazu podziału terenu na działki budowlane.
- 4) W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził istotne naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 12 u.p.z.p., w związku z § 3 pkt 2 i § 5 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 powyższymi przepisami w planie miejscowym ustala się obowiązkowo stawkę procentową służącą naliczeniu opłaty planistycznej. Jednocześnie plan miejscowy powinien określać granice obszaru objętego planem. Granicami tymi związana jest rada miejska podejmując uchwałę w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wprowadzanie jakichkolwiek ustaleń wykraczających poza granice obszaru objętego planem, jest niedopuszczalne. W omawianym przypadku, na rysunku planu, w skali 1:1000, stanowiącym załącznik nr 1 do uchwały Nr X/112/11, szrafurą wskazano tereny których wartość wzrosła na skutek ustaleń planu. Dodatkowo w § 24 uchwały, ustalono stawkę procentową stanowiącą podstawę do określenia jednorazowej opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w wysokości 30 % dla fragmentów terenów i terenów zaznaczonych na rysunku planu. Szrafurą tą został także objęty teren znajdujący się poza granicami opracowania planu, leżący w pasie drogi oznaczonej 3KDL1/2. Oznaczenie powyższego terenu doprowadziło do „rozciągnięcia” ustaleń planu na tereny nim nie objęte, co istotnie narusza powyższe przepisy. W konsekwencji takie rozstrzygnięcie rady miejskiej mogłoby bowiem doprowadzić do bezprawnego poboru opłaty planistycznej w odniesieniu do terenów, na których plan nie obowiązuje.
- 5) Nie dopełniono obowiązku wynikającego z art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 8 rozporządzenia, zgodnie z którymi w planie określa się obowiązkowo szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym, a w szczególności minimalne lub maksymalne szerokości frontów działek, ich powierzchnię oraz kąt położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego. W Rozdziale 3 uchwały, przepisach szczegółowych dla terenów o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania, tylko dla terenów MN, PU, U/ZP, US/ZP, w ramach określania parametrów i wskaźników zagospodarowania terenów, określono minimalną powierzchnię działki budowlanej, szerokość frontu działki lub kąt nachylenia

granic nowo wydzielanych działek w stosunku do pasa drogowego. Dla żadnego z powyższych terenów nie ustalono jednak jednocześnie wszystkich trzech parametrów. Jednocześnie w ocenie organu nadzoru, zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości powinny zostać określone także dla pozostałych terenów przeznaczonych w planie pod zabudowę, czego nie uczyniono. Wobec powyższego należało stwierdzić, że takie ustalenia nie wypełniają dyspozycji przywołanych wcześniej przepisów. Rada gminy uchwalając plan powinna mieć na uwadze, że istotą procesu scalania i podziału nieruchomości jest stworzenie korzystniejszych warunków zagospodarowania i wykorzystania terenów. W doktrynie przyjmuje się, że powyższy proces jest środkiem prawnym, który służyć ma realizacji zapisów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Umożliwienie realizacji celów planu miejscowego poprzez scalenie powinno być zapewnione przez określone szczegółowo warunki i zasady scalenia i podziału. Bez uszczegółowionych planem zasad i warunków scalania i podziału nie jest w ogóle możliwe przeprowadzenie takiej procedury. Wynika to również z treści art. 102 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, który wskazuje, że podstawą dla postępowania scaleniowego są stosowne zapisy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Ponadto wszczęcie procedury scalania i podziału może nastąpić z urzędu, do czego nawiązuje art. 22 u.p.z.p., lecz również na wniosek właścicieli lub użytkowników wieczystych. Bez szczegółowych zasad i warunków określonych planem scalenia na wniosek również nie będą możliwe.

6) Zgodnie z § 4 pkt 1 rozporządzenia ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów powinny zawierać określenia przeznaczenie poszczególnych terenów, symbol literowy oraz numer wyróżniający go spośród innych terenów. W myśl § 8 ust. 2 wyżej przytoczonego rozporządzenia, na rysunku planu miejscowego stosuje się natomiast nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie rysunku planu miejscowego z tekstem planu. Na rysunku planu, stanowiącym załącznik nr 1 do uchwały, w granicach objętych planem, wprowadzono teren leżący pomiędzy terenami 1ZLp, 2ZLp oraz 5MN, dla którego brak jest symbolu literowego i cyfrowego pozwalającego określić przypisane mu przeznaczenie. Przedłużenie tego terenu stanowi droga oznaczona symbolem 3KDL1/2 leżąca poza granicami objętymi uchwałą. Plan miejscowy nie powinien pozostawiać wątpliwości co do przeznaczenia terenu, bowiem zgodnie z art. 4 ust. 1 u.p.z.p. ustalenie przeznaczenia terenu następuje w planie miejscowym. Mając na uwadze powyższą sytuację, organ nadzoru zobowiązany był stwierdzić, iż dla fragmentu terenu objętego granicami planu, dla którego nie przypisano żadnego oznaczenia literowego oraz cyfrowego, nie ustalono przeznaczenia terenu naruszając tym samym powyższe przepisy. Ponadto wprowadzając oznaczenie 3KDL1/2 dla terenu znajdującego się poza granicami opracowania planu, dla którego ustalenia zawiera § 21 uchwały, rada gminy wykroczyła poza nadany jest ustawowo zakres uprawnień, zgodnie z którymi powinna ona stanowić plan miejscowy w granicach obszaru objętego uchwałą, co wynika z § 3 pkt 2 i § 5 rozporządzenia.

Mając na uwadze powyższe organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały wskazanej w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia w całości 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.

Wojewoda Śląski

Zygmunt Łukaszczyk

Otrzymują:

- 1) Rada Miejska w Jaworznie, ul. Grunwaldzka 33, 43-600 Jaworzno
- za zwrotnym potwierdzeniem odbioru,
- 2) aa. MJ