



## 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 Rady Gminy Herby Nr VII/83/11 z dnia 21 czerwca 2011 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Herby.

### **Uzasadnienie**

Rada Gminy Herby w dniu 21 czerwca 2011 r. podjęła uchwałę nr VII/83/11 w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Herby.

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 ze zm. – zwanej dalej: ustawą) Wójt Gminy Herby, pismem z dnia 05.07.2011r. nr OP.6721.3.5.2011, przekazał organowi nadzoru wymienioną na wstępie uchwałę wraz z załącznikami oraz dokumentacją prac planistycznych w celu zbadania ich zgodności z przepisami prawnymi.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy oraz § 4 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (zwanego dalej rozporządzeniem), a także § 6, § 25 i § 156 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz.U. Nr 100, poz. 908), w następującym zakresie:

- 1) Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 8 wyżej cytowanej ustawy oraz § 4 pkt 8 rozporządzenia, plan miejscowy powinien ustalać szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym, przez które rozumieć należy parametry działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, w szczególności minimalne lub maksymalne szerokości frontów działek, ich powierzchnię oraz określenie kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego. Ustalenia te należy zawrzeć niezależnie od tego, czy w planie wyznacza się granice obszarów wymagających przeprowadzenia scaleń i podziałów nieruchomości czy też nie. Podział nieruchomości należy odróżnić od podziału, który następuje w procedurze scalania i podziału nieruchomości. Zasady podziału oraz scalenia i podziału nieruchomości zostały uregulowane jako odrębne procedury w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010, Nr 102, poz. 651 ze zm.). W art. 92-100 przewidziano zasady podziału nieruchomości, natomiast w art. 101-108 ustawa reguluje zasady i tryb scalania nieruchomości oraz ich ponownego podziału na działki gruntowe. Art. 102 ust. 1 powołanego aktu wyraźnie wskazuje, że szczegółowe warunki scalenia i podziału nieruchomości określa plan miejscowy. Zgodnie z wyrokiem WSA w Gliwicach II SA/GL 522/09, art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy stanowi normę bezwzględnie obowiązującą, bowiem rada gminy jest zobowiązana do wyczerpania zakresu upoważnienia ustawowego poprzez uregulowanie wszystkich kwestii uznanych przez ustawodawcę za istotne. Po analizie zapisów planu w § 10 należy stwierdzić że przedmiotowa uchwała nie zawiera żadnych z wyżej wymienionych, wymaganych parametrów. Nie została określona minimalna powierzchnia nowo wydzielanych działek budowlanych, kąt położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego ani minimalna oraz maksymalna szerokość frontu działek. Tym samym uznać należy, że nie dopełniono obowiązku określenia obligatoryjnych zasad i warunków dokonywania procesu scalania i podziału nieruchomości. Należy mieć także na uwadze fakt, że wszczęcie procedury scaleniowej może nastąpić zarówno z urzędu (art. 22 ustawy) jak też na wniosek właścicieli lub użytkowników wieczystych posiadających co najmniej 50 % powierzchni gruntów, a w przypadku nieruchomości zabudowanych za zgodą wszystkich właścicieli lub użytkowników wieczystych. Bez ustalenia szczegółowych zasad i warunków określonych planem dokonanie scalenia na wniosek nie będzie możliwe.

- 2) Wielokrotne odwoływanie się w planie do przepisów szczególnych rażąco narusza przepisy prawa. Zgodnie z wyrokiem WSA w Gliwicach z dnia 16.11.2009 r. SA/GL 522/09, „wielokrotne posłużenie się w uchwale owym stwierdzeniem, w razie zmiany tych przepisów, może powodować automatyczne zmiany postanowień planu bez potrzeby przeprowadzenia wymaganej w celu zmiany planu miejscowego procedury. Czyni to nadto ustalenia planu nieprecyzyjnymi, uniemożliwia też osobom bez fachowego przygotowania właściwe odczytanie i interpretację odsyłających do przepisów odrębnych postanowień planu”. W przedmiotowej uchwale wprowadzono definicję pojęcia „przepisy szczególne” jako „przepisy obowiązujących ustaw wraz z aktami wykonawczymi.” Zgodnie z powyższą definicją, w przypadku zmiany przepisów przed realizacją postanowień planu, mogą zostać zastosowane przepisy obowiązujące w danym momencie, czyli zmienione. To z kolei może skutkować nieprzewidzianą zmianą postanowień planu bez przeprowadzenia wymaganej procedury.
- 3) W § 10 ust. 2 określono zasady obowiązujące przy podziale nieruchomości. Zgodnie z lit. a tegoż ustępu minimalne szerokości i wielkości działek znajdują się w ustaleniach szczegółowych. Tam jednak nie ustalono takich parametrów. W § 12 ust. 1 pkt 1 dla terenu o przeznaczeniu dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z dopuszczeniem usług, ustalono natomiast powierzchnię zabudowy nowych działek pod budynki wolnostojące nie mniej niż 500 m<sup>2</sup>, a dla działek bliźniaczych odpowiednio 250 m<sup>2</sup>. Należy zatem domniemywać, że intencją Rady Gminy było określenie minimalnej powierzchni nowych działek, a nie powierzchni zabudowy nowych działek, która byłaby w tym wypadku wyjątkowo wysoka. Ustalenia te są stosowane odpowiednio do pozostałych terenów. Wobec powyższego należy stwierdzić brak spójności wewnętrznej uchwały. Zapisy są niejasne i mogą budzić trudności interpretacyjne przy realizacji planu. Użycie pojęć niejasnych w akcie prawa miejscowego narusza zasady techniki prawodawczej, ustanowione rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz.U. Nr 100, poz. 908), a to § 6, § 25 i § 156 załącznika do tego rozporządzenia.

Ponadto niezrozumiałym pojęciem posłużono się również w § 12 ust. 1 pkt 6 ustalając, iż „przy dobudowie w granicy do istniejącego budynku obowiązuje pełne dowiązanie się do elewacji frontowej istniejącego obiektu” Określenie „dowiązanie się” nie zostało zdefiniowane w żadnym akcie powszechnie obowiązującym, ani samej uchwale, a może być różnie rozumiane, a zatem posłużenie się nim w akcie prawa miejscowego narusza wyżej przywołane zasady techniki prawodawczej.

W przedmiotowej uchwale zawarto także szereg przepisów niejasnych i nie formułujących jednoznacznego wzorca nakazanych lub zakazanych zachowań. Są to między innymi zapisy zawarte w § 6 pkt 1 uchwały: „forma i gabaryty nowoprojektowanych i modernizowanych budynków oraz ich usytuowanie w obrębie działki winny być kształtowane w nawiązaniu do krajobrazu lokalnego”, w § 6 pkt 4 uchwały: „wymóg kształtowania formy architektonicznej i detali nawiązujących do tradycji regionu z uwzględnieniem lokalnych warunków sytuowania”, czy też w § 12 pkt 5 przedmiotowego planu „dopuszcza się dachy naczółkowe i czterospadawe w przypadkach uzasadnionych proporcjami budynku, a także usytuowanych szczytami do drogi gdy taka zabudowa nawiązuje do istniejącej zabudowy lub tworzy nowy skomponowany jednolity ciąg uliczny”.

- 4) W ustaleniach § 7 ust. 4 pkt 8 przedmiotowej uchwały Rada Gminy Herby przekroczyła swoje kompetencje poprzez nałożenie na inwestorów obowiązku – „dla inwestycji mogących zanieczyszczać wody podziemne ustala się wymóg wyprzedzającego sporządzenia dokumentacji hydrologicznej, określającej warunki i niezbędne zabezpieczenia”, który nie wynika z przepisów art. 15 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Przekroczenie kompetencji Rady Gminy nastąpiło również w § 15 uchwały, w którym ustalono, że „przygotowanie nowych terenów pod zabudowę oraz rozbudowa infrastruktury technicznej będzie następowała sukcesywnie etapami w zależności od potrzeb i wielkości ruchu budowlanego, w poszczególnych miejscowościach i aktualnych możliwościach finansowych gminy”. Rada gminy związana jest granicami przedmiotowymi zakresu planu wyznaczonymi przez ustawę, co oznacza, iż samodzielnie może określać treść regulacji objętej planem miejscowym wyłącznie w granicach upoważnienia zawartego w art. 15 powyższej ustawy. W przywołanych powyżej ustaleniach § 7 ust. 4 pkt 8 przedmiotowej uchwały Rada Gminy Herby adresuje do inwestorów obowiązek wynikający z przepisu art. 15 ust. 2 pkt 3 ustawy, zgodnie z którym w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego. Zgodnie z wyrokiem WSA w Krakowie o sygnaturze II SA/Kr 224/08, treść cytowanego zapisu przedmiotowej uchwały pozostaje w sprzeczności z obowiązującym porządkiem prawnym, w szczególności z art. 4 ust. 1 oraz art. 15 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie bowiem z przywołanymi normami w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego następuje: ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy. Zaś w art. 15 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w sposób enumeratywny wymienia się materię podlegającą regulacji w miejscowym planie zagospodarowania

przestrzennego. Powyższe ustalenia wykraczają poza uprawnienia określone w przytoczonych powyżej przepisach, nakładając dodatkowe wymogi, wykraczające poza powszechnie obowiązujące prawo i dopuszczające odstępstwa od ustaleń planu. Rada gminy nie posiada kompetencji do dowolnej interpretacji i rozszerzającego stanowienia norm kompetencyjnych. Niedopuszczalne jest więc takie działanie rady gminy, które prowadzi do zamieszczenia w treści planu miejscowego przepisów uzależniających podejmowanie kwestionowanych czynności od przyszłych uzgodnień i na warunkach określonych przez inne organy w odniesieniu do obszaru objętego planem miejscowym. Ponadto ustalenia w przytoczonym § 15 uchwały mogą uniemożliwić inwestorom natychmiastową realizację ustaleń planu co naruszyłoby ich prawo własności do nieruchomości.

Wobec powyższego stwierdzenie nieważności w całości uchwały Rady Gminy Herby nr VII/83/11 jest uzasadnione i konieczne.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga 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 Gminy Herby, ul. Lubliniecka 33, 42-284 Herby / "RZ"
- 2) aa./AL