



## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

### **stwierdzam nieważność**

uchwały Rady Miasta Żory Nr 146/XII/11 z dnia 1 września 2011 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla północno-wschodniej części miasta Żory – etap I.

### **Uzasadnienie**

Rada Miasta Żory w dniu 1 września 2011 r. podjęła uchwałę Nr 146/XII/11 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla północno-wschodniej części miasta Żory – etap I. W dniu 8 września 2011 r. Prezydent Miasta Żory przekazał organowi nadzoru wymienioną na wstępie uchwałę wraz z załącznikami oraz dokumentacją planistyczną w celu oceny ich zgodności z przepisami prawnymi. W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem art. 9 ust. 4 i art. 20 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 1, 6 i 10 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003r., Nr 80, poz 717 ze zm. – zwanej dalej ustawą), § 4 pkt 9 lit. a Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587 – zwanego dalej rozporządzeniem), art. 94 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 78, poz. 483) w następującym zakresie:

- 1) Zdaniem organu istotnie naruszono tryb sporządzania planu miejscowego określony w art. 17 ustawy. Zgodnie z art. 17 pkt 4 wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, który na podstawie art. 15 ust. 1 ustawy, winien być zgodny z zapisami studium. Rada Miasta Żory w sentencji przedmiotowej uchwały stwierdziła zgodność planu miejscowego z ustaleniami „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Żory” przyjętego uchwałą nr 121/X/11 z dnia 14 lipca 2011 r. Na etapie sporządzania projektu planu powyższe studium jeszcze nie obowiązywało. Dokumentuje to fakt, iż wyłożenie projektu planu do publicznego wglądu, zgodnie z przekazaną dokumentacją planistyczną wraz z przedmiotową uchwałą, odbyło się w dniach od 30 maja 2011 do 20 czerwca 2011 r. Wobec powyższego naruszono art. 17 pkt 4 ustawy w związku z art. 15 ust. 1 ustawy.
- 2) Naruszono art. 9 ust. 4 i art. 20 ust. 1 ustawy poprzez niedopełnienie wymogu zgodności przedmiotowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z zapisami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Żory. W §6 ust. 2 pkt 5 lit. a uchwały dopuszczono na wszystkich terenach oznaczonych symbolami U lokalizację „usług obejmujących działalność z zakresu handlu, w tym wielkopowierzchniowe obiekty handlowe o pow. sprzedaży powyżej 2000 m<sup>2</sup>”. Dla wielkopowierzchniowych obiektów handlowych o pow. sprzedaży powyżej 2000m<sup>2</sup> ustawodawca przewidział konieczność wyznaczenia już na etapie studium specjalnych obszarów, o których mowa art. 10 ust. 2 pkt 8 ustawy. Przedmiotowe tereny oznaczone w planie symbolami U nie pokrywają się z obszarami wyznaczonymi w studium pod tego rodzaju obiekty. Również w §18 pkt 1 dopuszczono lokalizację takich obiektów na terenach oznaczonych symbolami A11MW/U i A12MW/U – tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej z usługami. Zgodnie z art. 15 ust. 3 pkt 4 ustawy w planie wyznacza się granice terenów przeznaczonych pod wielkopowierzchniowe obiekty handlowe. Dopuszczenie lokalizacji takich obiektów w połączeniu z zabudową mieszkaniową wielorodzinną jest nieprawidłowe. Istnieje możliwość łączenia różnych przeznaczeń i sposobów zagospodarowania dla jednego terenu, ale tylko w przypadku gdy takie przeznaczenia terenu się uzupełniają i nie powodują kolizji

interesów. Powyższe ustalenie planu stanowi naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy, gdyż tereny o odrębnym przeznaczeniu powinny być wydzielone liniami rozgraniczającymi.

- 3) W §3 ust. 1 pkt 6 zdefiniowano pojęcie „przepisów odrębnych lub szczególnych” jako „aktualne w momencie wykonywania niniejszej uchwały przepisy prawne”. 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. Zgodnie z wyrokiem WSA w Gliwicach z dnia 11.02.2011 r. nr II SA/Gl 1180/10 „nawiązywanie do aktów normatywnych obowiązujących w konkretnym porządku prawnym nie jest samo w sobie błędem, natomiast niedopuszczalne jest w takiej sytuacji posłużenie się zwrotem niedookreślonym, z którego treści nie wynika, jakie konkretnie "akty szczególne" miał na myśli uchwałodawca”. W cytowanym powyżej orzeczeniu Sąd uznał, że „tego rodzaju sformułowania nie tylko nie czynią uchwałę elastyczną i odporną na zmieniające się przepisy, lecz przeciwnie wprowadzają dezorientację i brak pewności co do rzeczywistej treści norm prawnych”
- 4) W §6 ust. 2 pkt 2 lit. b oraz w §8 pkt 2 uchwały użyto nieprawidłowych pojęć czyli „przedsięwzięć, dla których wymagane jest sporządzenie raportu oddziaływania na środowisko”. Tak zdefiniowane przedsięwzięcia zostały ujęte w Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2004 r. w sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz szczegółowych uwarunkowań związanych z kwalifikowaniem przedsięwzięcia do sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko (Dz.U. nr 257, poz. 2573). Natomiast na podstawie art. 173 ust. 1 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko powyższe Rozporządzenie straciło moc z dniem wejścia w życie Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz.U. nr 213, poz. 1397). W obecnym rozporządzeniu przedsięwzięcia te są określone jako przedsięwzięcia „mogące zawsze znacząco oddziaływać na środowisko” oraz „przedsięwzięcia mogące potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko”. Plany miejscowe powinny być sporządzone w oparciu o aktualne przepisy prawa.
- 5) W § 9 ust. 2 pkt 2 oraz §22 pkt 1 ustalono rodzaje przedsięwzięć inwestycyjnych, które wymagają uzgodnienia z właściwym konserwatorem zabytków. Kwestię konieczności uzgadniania przedsięwzięć inwestycyjnych z wojewódzkim konserwatorem zabytków określa art. 39 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (tekst jedn. Dz. U. z 2010 r. nr 243, poz. 1623 z późn. zm.), zgodnie z którym prowadzenie robót przy obiekcie wpisanym do rejestru zabytków lub na obszarze wpisanym do rejestru zabytków, wymaga uzyskania pozwolenia na prowadzenie robót, wydanego przez Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków, a także w stosunku do obiektów budowlanych lub obszarów nie wpisanych do rejestru zabytków, a ujętych w gminnej ewidencji zabytków, pozwolenie na budowę lub rozbiórkę obiektu budowlanego wydaje właściwy organ w uzgodnieniu z Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków. Ustalenia planu nie powinny regulować kwestii, która została już uregulowana przepisami ustawy. Zapisy te, zdaniem organu nadzoru, istotnie naruszają prawo poprzez przekroczenie zakresu delegacji ustawowej, który ustawodawca przekazał radzie gminy. Ponadto, w przypadku gdy zapisy byłyby zgodne z ustaleniami prawa budowlanego, ich zawarcie w uchwale jest również nieprawidłowe, bowiem zgodnie z orzeczeniem WSA w Krakowie z dnia 28 kwietnia 2008 r. (II SA/Kr 224/08) „zamieszczenie w treści planu norm otwartych, odsyłających do odrębnych i nie przewidzianych przepisami prawa procedur, jest niedopuszczalne z punktu widzenia obowiązującego porządku prawnego i powoduje, iż zamieszczone w planie normy prawa materialnego stają się w ten sposób niedookreślone(...). 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”. Jakikolwiek inkorporowanie przepisów ustawowych do aktów prawa miejscowego uznać należy z punktu widzenia techniki prawodawczej za bezwzględnie niedopuszczalne (por. np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 czerwca 1992 r., II SA 99/92, ONSA 1993, nr 2, poz. 44; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 października 1999 r., II SA/Wr 1179/98, OwSS 2000, nr 1, poz. 17; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 lutego 2003 r., I SA/Lu 882/02, Fin. Kom. 2003, nr 4, poz. 53; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 marca 2003 r., II SA/Wr 2572/02, Dz. Urz. Opols. 2003, nr 78, poz. 1520).
- 6) W ocenie organu nadzoru został naruszony art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy, zgodnie z którym, rada gminy w planie miejscowym winna obowiązkowo określić zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Przepis ten w związku z § 4 pkt 9 lit. a rozporządzenia wskazuje na konieczność

określenia w planie parametrów dróg. W §15 ust. 2 pkt 1 lit. a uchwały, odwołano się do linii rozgraniczających wskazanych na rysunku planu. Takie ustalenie szerokości prowadzi do tego, że parametry drogi są niejednoznacznie określone. Niejednoznaczne określenie parametrów dróg, zdaniem organu nadzoru, jest niedopuszczalne. Powyższe potwierdza wyrok WSA w Gliwicach II SA/GL 99/08, zgodnie z którym: „Zdaniem sądu administracyjnego, błędny jest też zaprezentowany w odpowiedzi na skargę pogląd Gminy C., iż nie jest obligatoryjne podanie w tekście planu parametrów drogi, gdyż nie jest to możliwe z uwagi na nieregularny jej przebieg, odzwierciedlony na rysunku planu. Wymóg określenia parametrów drogi w części tekstowej planu wynika jednoznacznie z treści § 4 pkt 9 lit. a powołanego rozporządzenia. Rysunek planu jako znak graficzny nie może wiązać bezpośrednio, nie spełnia bowiem wymogów normy prawnej z jej klasyczną budową: hipoteza, dyspozycja, sankcja. Rysunek planu w procesie stosowania prawa może być uwzględniony tylko w takim zakresie, w jakim jest "opisany" w tekście planu (vide: Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Komentarz pod red. prof. Z. Niewiadomskiego, S.H. Beck, Wyd. 2, str. 158). Tymczasem linie rozgraniczające drogę to granice terenów, przeznaczonych na pas drogowy lub pasy drogowe, ustalone w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego lub w decyzji o warunkach zabudowy (§ 3 pkt 3 rozp. 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). Zatem szerokość drogi w liniach rozgraniczających musi być uznana za parametr w rozumieniu § 4 pkt 9 lit. a rozporządzenia”.

- 7) W §6 ust. 2 pkt 2 lit. j dopuszczono na terenach MN, MN/U lokalizację elektrowni wiatrowych o wysokości całkowitej konstrukcji nośnej nie przekraczającej 15 m. Dopuszczenie w planie w ramach jednej funkcji budynków mieszkalnych oraz elektrowni wiatrowych wyklucza się i jest niedopuszczalne. W załączniku nr 1 do rozporządzenia określono podstawowe barwne oznaczenia graficzne i literowe dotyczące przeznaczenia terenów, które należy stosować na projekcie rysunku planu miejscowego. Dla obiektów elektrowni wiatrowych winno się wyznaczyć odrębne tereny, które według rozporządzenia określone są jako tereny infrastruktury technicznej oznaczone symbolem E (elektroenergetyka). Istnieje możliwość łączenia różnych przeznaczeń i sposobów zagospodarowania dla jednego terenu, ale tylko w przypadku gdy takie przeznaczenia terenu się uzupełniają i nie powodują kolizji interesów. Powyższe ustalenie planu stanowi naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy, gdyż tereny o odrębnym przeznaczeniu powinny być wydzielone liniami rozgraniczającymi.
- 8) W § 7 ust. 1 pkt 3 wpisano nakaz kształtowania form i usytuowanie nowych budynków oraz obiektów i urządzeń towarzyszących w nawiązaniu do istniejącej zabudowy, w tym zachowanie linii zabudowy wyznaczonej przez sąsiednie budynki. Przedmiotowy zapis jest nieprawidłowy, gdyż określenie formy nowych budynków (ich gabaryty i kształt) oraz usytuowanie na działce winno być jasno określone w planie poprzez ustalenia, które określa ustawa w art. 15 ust. 2 pkt 6. Odwołanie się do sąsiedniej zabudowy jest nieprawidłowe, gdyż powoduje, że ustalenia planu stają się nieprecyzyjne oraz dają możliwość różnej ich interpretacji.
- 9) W §20 uchwały wskazano, iż teren położony w jednostce H – Baranowice o symbolu H11ZP przeznacza się wyłącznie na realizację pola golfowego z obiektami sportu i rekreacji, wraz zapleczem treningowym, socjalnym i usługami gastronomii, realizowanych w ramach zagospodarowania terenu pola golfowego. Ponadto zakazano prowadzenia jakichkolwiek robót budowlanych również na istniejących obiektach nie związanych inwestycją pola golfowego”. Powyższe zapisy naruszają zakres ustaleń jaki może być regulowany w planie miejscowym określony w art. 15 ust. 2 i 3, jak również art. 61 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (tekst jedn. Dz.U. z 2006, nr 156, poz.118 ze zm.). W planie miejscowym zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 ustala się przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu i różnych zasadach zagospodarowania. Określenie „przeznaczenia terenu” ma za zadanie wskazać jaki rodzaj i charakter zabudowy na danym terenie jest dopuszczony między innymi zabudowa jednorodzinna, tereny usług sportu i rekreacji czy zieleni urządzonej. Nie można natomiast, wskazywać na indywidualny rodzaj działalności gospodarczej, której przedmiotem jest prowadzenie pola golfowego. Zaskarżona regulacja jest więc sprzeczna z art. 15 ust. 2 pkt 1 oraz została podjęta z przekroczeniem granic władztwa planistycznego. Ponadto zakaz prowadzenia jakichkolwiek robót budowlanych nie związanych z inwestycją pola golfowego narusza art. 61 ustawy prawo budowlane. Zgodnie z wyrokiem NSA z dnia 29 kwietnia 2009 r. znak: II OSK 1560/08, „akt prawa miejscowego nie może być sprzeczny z ustawą. Skoro Prawo budowlane nakłada na właściciela lub zarządcę obiektu budowlanego obowiązek utrzymywania go w należyтым stanie technicznym, co jest możliwe jedynie w drodze remontu, stanowiącego rodzaj robót budowlanych (art.3 pkt 7 Prawa budowlanego), nie jest dopuszczalne wprowadzenie w planie miejscowym zakazu robót, polegających na remoncie istniejących obiektów. Zakaz taki narusza uprawnienia organów nadzoru budowlanego określone w art.66 Prawa budowlanego”.

10) Stwierdza się naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 12, poprzez ustalenie w §17 pkt 2 przedmiotowej uchwały stawki w wysokości 0%, służącej do naliczania jednorazowych opłat z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w związku z uchwaleniem planu. Zgodnie z wyrokiem NSA z dnia 30 marca 2011 r. znak: II SOK 2504/10, „Ustawa wprowadza obowiązek określenia w planie stawki o której wyżej mowa, przy czym stawka ta nie może być zerowa (porównaj: Komentarz do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym pod redakcją prof. Z. Niewiadomskiego, Wydawnictwo C.H.Beck Warszawa 2008 r., 4 wydanie, str.159). (...) Skoro ustawodawca przesądza o istnieniu obowiązku pobrania opłaty w okolicznościach wymienionych w art. 36 ust. 4 powołanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym to zakres swobody w ustalaniu jej wysokości przez radę gminy doznaje ograniczenia nie tylko co do możliwości przekroczenia określonej w omawianej ustawie górnej granicy jej wysokości (30%), ale wyklucza możliwość zastosowania stawki zerowej - (porównaj wyrok NSA z dnia 20 czerwca 2006 r., sygn. akt II OSK 325/06 niepublikowany, wyrok NSA z dnia 24 października 2006 r. sygn. akt II OSK 1247/05- publikowany zbiór Lex nr 289297, wyrok NSA z dnia 25 maja 2009 r., sygn. akt II OSK 1778/08 publikowany w internetowej bazie orzeczeń NSA <https://cbois.nsa.gov>). (...). Przypomnieć w tym miejscu należy, iż organy gminy jako wchodzące w skład organów władzy publicznej, stosownie do przepisu art. 7 Konstytucji RP, działają na podstawie i w granicach prawa. Samodzielność gminy nie może naruszać obowiązków wynikających z ustaw podobnie, jak i przepisy prawa miejscowego stanowione przez organy samorządu terytorialnego, nie mogą być sprzeczne z przepisami ustawy /art. 165 ust. 2 i art. 94 Konstytucji RP/. Opłata o jakiej mowa w art. 36 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jest dochodem własnym gminy a ustalając stawkę procentową tej opłaty na poziomie "0" gmina tym samym rezygnując z jednego ze źródeł dochodów własnych gminy, które zgodnie z art. 167 ust. 3 Konstytucji są określane w ustawach. Takie postępowanie powoduje, iż gmina narusza tym samym dyscyplinę budżetową.(...) Generalnie więc ustalając stawkę procentową w wysokości "0" opłaty planistycznej dla niektórych obszarów objętych planem (§ 28 zaskarżonej uchwały) naruszono przepis art. 15 ust. 2 pkt. 12 w związku z art. 36 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Nie można wbrew stanowisku skarżącego kasacyjnie uznać, że w tym zakresie Sąd I instancji przedstawił błędną wykładnię w/w normy prawa materialnego. Jednocześnie zasadnie wskazano w motywach zaskarżonego orzeczenia, iż określenie stawki procentowej opłaty planistycznej w wysokości 0 % nawet dla niektórych obszarów z uwagi na naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego musiało w tej sprawie skutkować stwierdzeniem nieważności planu w całości” .

Mając na uwadze powyższe stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały jak w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego jest uzasadnione.

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) Rada Miasta Żory, Al. Wojska Polskiego 25,44-240 Żory
- 2) a/a JK