



ROZSTRZYGNIECIE 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 XIII/134/11 Rady Miejskiej w Łaziskach Górnych z dnia 25 października 2011 r. w sprawie: zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rejonu Łaziska Górne z Kątami i Mokrem w Łaziskach Górnych.

Uzasadnienie

W dniu 25 października 2011 r. Rada Miejska w Łaziskach Górny podjęła uchwałę w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rejonu Łaziska Górne z Kątami i Mokrem w Łaziskach Górnych.

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 31 października 2011 r. do organu nadzoru wpłynęła uchwała Nr XIII/ 134/11 przedłożona celem zbadania jej zgodności z prawem wraz z dokumentacją prac planistycznych odzwierciedlającą przebieg postępowania w sprawie uchwalenia planu miejscowego.

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) Istotnie naruszono art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 6 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), które to przepisy określają obligatoryjne parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, których to obowiązek określenia w planie miejscowym spoczywa na prawodawcy miejscowym jakim jest rada miejska. Do parametrów tych należą w szczególności określenie linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej, a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu. Jednocześnie do przedmiotowej uchwały nie wprowadzono definicji wysokości zabudowy przez co rozumieć należy, że do określenia wysokości budynków należy stosować przepisy rozporządzenia z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 75, poz. 690), co potwierdza także § 7 pkt 6 uchwały, zgodnie z którym przez wysokość budynku rozumieć należy wysokość zdefiniowaną w wyżej cytowanym rozporządzeniu i liczbę kondygnacji. W wyżej cytowanym rozporządzeniu ustawodawca jednoznacznie wskazał w jaki sposób należy dokonywać pomiaru wysokości budynku, natomiast przyjętą przez radę miejską liczbę kondygnacji, wyrażającą wysokość budynku, można uznać jedynie za uzupełnienie przyjętej w rozporządzeniu metody pomiaru. W przedmiotowej uchwale, dla terenów oznaczonych symbolami MN i M/U, w § 10 ust. 3 pkt 3 oraz § 11 ust. 3 pkt 3 wysokość zabudowy wyrażono jedynie w liczbie kondygnacji. Określenie w planie wysokości zabudowy tylko poprzez dopuszczalną liczbę kondygnacji powoduje, że ustalenia planu są niejednoznaczne, bowiem żadne z obowiązujących przepisów nie precyzują

wysokości kondygnacji w metrach. Takie ustalenia planu nie wypełniają także wymogów zarówno ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jak również rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Dla terenów oznaczonych symbolem PU, przeznaczonych pod tereny obiektów produkcyjnych, składów, magazynów i usług, nie określono natomiast w ogóle wysokości zabudowy, ustalając w § 12 ust. 3 pkt 2 uchwały wysokość zabudowy wynikającą z technologii produkcji lub funkcji obiektów. Powyższe nie wypełnia wymogów wynikających z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia. Jednocześnie dla terenów PU nie określono także wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, która zgodnie z przytoczonymi powyżej przepisami stanowi obligatoryjne ustalenie planu.

2) Poprzez ustalenia zawarte w Rozdziale 3 i Rozdziale 7, dotyczące zasad podziału nieruchomości, Rada Miejska w Łaziskach Górnych naruszyła art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 – zwanej dalej: konstytucją), zgodnie z którym organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym dopuszcza do regulacji przez radę miejską w ramach planu miejscowego jedynie ustalenie warunków i zasad scalania i podziału nieruchomości. Warunki i zasady podziału nieruchomości ustala natomiast ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. Nr 115, poz. 741 – zwanej dalej u.g.n.), która określa kryteria dopuszczające podział nieruchomości zarówno w przypadku, gdy nieruchomości są objęte obowiązującym planem miejscowym, jak również gdy dla danego obszaru planu brak. W przedmiotowej uchwale, w Rozdziale 7 dotyczącym ogólnych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości wprowadzono następujące ustalenia:

- § 21 ust. 2 pkt 1: „dopuszcza się scalanie a następnie podział działek oraz **wtórny podział** działek pod warunkiem uzyskania parametrów określonych w ustaleniach szczegółowych Rozdziału 3”.

Jednocześnie w Rozdziale 3 zatytułowanym: *Przeznaczenie terenu, ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu oraz podziałów nieruchomości*, określono parametry wymagane art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 8 rozporządzenia dla określenia warunków i zasad scalania i podziału nieruchomości, stosując je jednak w odniesieniu do podziału nieruchomości. Uchwalając plan w takim brzmieniu rada miejska 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. Należy bowiem odróżnić instytucję podziału nieruchomości (art. 93 i następne zawarte w rozdziale 1 działu III u.g.n.) od instytucji scalania i podziału nieruchomości (art. 101 i następne zawarte w rozdziale 2 działu III u.g.n.). Tym samym rada miejska nie posiada kompetencji do dowolnej interpretacji i rozszerzającego stanowienia norm kompetencyjnych.

3) 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. Zgodnie z powyższymi przepisami w planie miejscowym ustala się obowiązkowo stawkę procentową służącą naliczeniu opłaty planistycznej, co potwierdza wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego – II OSK 2504/10: „(...) *plan miejscowy musi zawierać obowiązkowo określenie stawki procentowej na podstawie której ustala się opłatę o której mowa w art. 36 ust. 4, co statuuje przeciw art. 15 ust. 2 pkt 12 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zatem określenie stawki procentowej opłaty o której mowa w art. 36 ust. 4 stanowi obligatoryjny element uchwalanego planu. Niewątpliwie szczególnie charakter ma określenie w planie miejscowym stawki procentowej, na podstawie której określa się opłatę z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w wyniku uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. 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. Niewiadomskiego, Wydawnictwo C.H. Beck Warszawa 2008 r., 4 wydanie, str.159).” Jednocześnie plan miejscowy powinien określać granice obszaru objętego planem. Granicami tymi związana jest rada miejska podejmując uchwałę w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W omawianym przypadku, na rysunku planu stanowiącym załącznik nr 4 do uchwały XIII/134/11, jako ustalenie planu, co wynika z § 3 pkt 3 lit. e) uchwały, wskazano fragmenty terenów, których wartość wzrosła w skutek ustaleń niniejszej zmiany planu. Dodatkowo w § 34 ust. 1 pkt 3 uchwały, dla części terenów oznaczonych symbolami 1PU i 2PU wskazanych na rysunku zmiany planu (zał. 4) ustalono stawkę 30%. Jednocześnie, jak wynika w § 34 ust. 2 uchwały dla pozostałych części terenów 1PU i 2PU oraz terenów - ZL i 1KDD1/2 stawki procentowej nie ustalano. W myśl ustawy o gospodarce nieruchomościami o wzroście wartości nieruchomości lub jego braku przesądza pisemna opinia sporządzona przez rzeczoznawcę majątkowego w formie operatu szacunkowego, gdzie wartość nieruchomości określa się na dzień jej zbycia. Zatem dopiero po sporządzeniu operatu jednoznacznie można

stwierdzić czy wzrost wartości nieruchomości faktycznie nastąpi. Na etapie uchwalania planu miejscowego rada miejska nie jest władna do tego typu rozstrzygnięć. Ustalając zatem fragmenty terenów, których wartość wzrosła w skutek ustaleń niniejszej zmiany planu, rada miejska działała bez żadnych podstaw prawnych. Organ nadzoru zobowiązany był także stwierdzić naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 12 u.p.z.p. poprzez nie ustalenie stawki procentowej dla terenów oznaczonych symbolem ZL i 1KDD1/2.

- 4) Naruszono przepisy art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 9 rozporządzenia, zgodnie z którymi w planie określa się obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji, przez co rozumieć należy określenie układu komunikacyjnego wraz z parametrami i klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych. W Rozdziale 8 ocenianej uchwały, zawierającym ustalenia dotyczące określenia wyżej wskazanych zasad, dla drogi dojazdowej oznaczonej symbolem 1KDD1/2 nie ustalono szerokości w liniach rozgraniczających. Zgodnie z § 5 rozporządzeniem 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. Minimalne szerokości w liniach rozgraniczających zostały natomiast określone w § 7 cytowanego wyżej rozporządzenia. Nie określając zatem szerokości drogi 1KDD1/2 Rada Miejska w Łaziskach Górnych naruszyła zarówno przepisy art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p., § 4 pkt 9 rozporządzenia jak również § 7 rozporządzeniem w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie.
- 5) W ustaleniach § 18 ust. 1 uchwały Rada Miejska w Łaziskach Górnych przekroczyła swoje kompetencje przez nałożenie na inwestorów obowiązku:- § 18 ust. 1 - „W obszarze objętym zmianą planu dla części terenu oznaczonego symbolem 2MN (załącznik nr 2) wskazanej na rysunku zmiany planu, zagrożonej wystąpieniem ruchu masowego ziemi wynikającego z budowy geologicznej, **nakazuje się przed inwestycją sporządzenie oceny geologiczno – inżynierskiej**”. Nałożenie powyższego obowiązku nie wynika z przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Rada gminy związana jest granicami przedmiotowymi zakresu planu wyznaczonymi przez ustawę, co oznacza, że samodzielnie może określać treść regulacji objętej planem miejscowym wyłącznie w granicach upoważnienia ustawowego zawartego w art. 15 u.p.z.p. Zgodnie z wyrokiem WSA w Karkowie – II SA/Kr 224/08, treść cytowanego zapisu pozostaje w sprzeczności z obowiązującym porządkiem prawnym, w szczególności z art. 4 ust. 1 oraz art. 15 ust. 2 u.p.z.p. Zgodnie bowiem z przywołanymi normami w planie miejscowym następuje ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy. Art. 15 ust. 2 u.p.z.p. w sposób enumeratywny wymienia materię podlegającą regulacji w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Powyższe ustalenia wykraczają poza uprawnienia rady miejskiej określone w powyższych przepisach, nakładając dodatkowe wymogi, wykraczające poza powszechnie obowiązujące prawo. Rada miejska nie posiada kompetencji do dowolnej interpretacji i rozszerzającego stanowienia norm kompetencyjnych.
- 6) 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 rejonu Łaziska Górne z Kątami i Mokrem w Łaziskach Górnych Rada Miejska w Łaziskach Górnych przyjęła dokument, którego ustalenia naruszają zapisy Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Łaziska Górne, przyjętego uchwałą nr XVIII/127/99 z dnia 28 grudnia 1999 r., z późniejszymi zmianami, w następujący sposób:
- dla terenu oznaczonego na rysunku zmiany planu - załącznik nr 5, symbolem U – jako przeznaczenie terenu przewidziano teren zabudowy usługowej użyteczności publicznej. Definicja wyżej wskazanej zabudowy została podana w § 7 pkt 7 uchwały. Jednocześnie na rysunku zmiany planu zamieszczono wyrys z obowiązującego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Łaziska Górne, z którego wynika, że dla terenu przewidzianego w planie pod usługi użyteczności publicznej w dokumencie studium przewidziano funkcję usług sportu. Zgodnie z załącznikiem do rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zawierającym podstawowe barwne oznaczenia graficzne i literowe dotyczące przeznaczenia terenów, tereny sportu i rekreacji stanowią wyodrębnioną spośród pozostałych grupę usług, która charakteryzuje się indywidualnym symbolem US. Ustalenie zatem w przedmiotowej uchwale usług użyteczności publicznej na terenach przewidzianych w studium pod tereny usług sportu narusza art. 20 ust. 1 u.p.z.p.
- 7) Naruszono z § 137 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908), zgodnie z którym w uchwale nie powtarza się przepisów

ustaw i rozporządzeń. W § 7 badanej uchwały powielono definicje wysokości budynku, terenu biologicznie czynnego oraz działki budowlanej.

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.

Wojewoda Śląski

Zygmunt Łukaszyk

Otrzymują:

- 1) 1. Rada Miejska w Łaziskach Górnych, Plac Ratuszowy 1, 43-170 Łaziska Górne;
- za zwrotnym potwierdzeniem odbioru,
- 2) aa. MJ