



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 8 lutego 2012 r.

Poz. 733

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IFIIL.4131.3.2012 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 20 stycznia 2012 r.

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 Gminy Chybie nr XII/82/2011 z dnia 16 grudnia 2011 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Chybie.

#### **Uzasadnienie**

Rada Gminy Chybie w dniu 16 grudnia 2011 r. podjęła uchwałę Nr XII/82/2011 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Chybie. Wójt Gminy pismem z dnia 22 grudnia 2011 r. znak: RRG.6721.2.7.2011 przekazał organowi nadzoru wymienioną na wstępie uchwałę wraz z załącznikami i 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. 4 ust. 1, art. 15 ust. 2, art. 17 pkt 7 lit. c, ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003r., Nr 80, poz 717 w brzmieniu poprzednio obowiązującej ustawy w związku z art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami) – zwaną dalej ustawą, art. 13 ust. 3a ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. Nr 92, poz. 880 ze zm. – zwaney dalej ustawą o ochronie przyrody). § 4 pkt 6 i 8 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. 64 ust. 3, 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 7 lit. c ustawy, burmistrz albo prezydent miasta uzgadnia projekt planu organami właściwymi do uzgadniania na podstawie przepisów odrębnych. Zgodnie z art. 13 ust. 3a ustawy o ochronie przyrody, projekty studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, planów zagospodarowania przestrzennego województw oraz planów zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej, w części dotyczącej rezerwatu przyrody i jego otuliny, wymagają uzgodnienia z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska w zakresie ustaleń tych planów, mogących mieć negatywny wpływ na cele ochrony rezerwatu przyrody. Natomiast art. 30 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody, wskazuje, że projekty studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, planów zagospodarowania przestrzennego województw oraz planów zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych,

morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej, w części dotyczącej istniejącego lub projektowanego obszaru Natura 2000, wymagają uzgodnienia z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska w zakresie ustaleń tych planów, mogących znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000.

Pismem z dnia 14 kwietnia 2011 r. znak RRG.6721.2.2.2011 (wpływ do organu w dniu 20 kwietnia 2011 r.) Wójt Gminy Chybie wystąpił do Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska (zwaną dalej RDOŚ) z prośbą o zaopiniowanie projektu przedmiotowego planu miejscowego wraz z prognozą oddziaływania na środowisko stosownie do art. 17 ustawy oraz zgodnie z art. 54 ust. 1 i 3 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (zwaną dalej ustawą o udostępnianiu informacji o środowisku).

RDOŚ, pismem z dnia 29 kwietnia 2011 r. (znak WOOS-BB.410.56.2011.AB.1), powołując się na art. 25 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003r., Nr 80, poz 717), zwrócił się o wydłużenie terminu określonego w ustawie na wydanie opinii do 30 dni. W odpowiedzi Wójt Gminy Chybie (pismo z dnia 10 maja 2011 r. znak RRG.6721.2.2.2011) poinformował, iż termin 21 dni określony w piśmie z dnia 20 kwietnia 2011 r., nie może ulec wydłużeniu ze względu na to, że organ sporządzający plan miejscowy związany jest 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, 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. Powyższe przepisy nie dawały możliwości wydłużenia terminu.

W dniu 13 maja 2011 r. RDOŚ pismem znak: WOOS-BB.410.56.2011.AB, na podstawie art. 54 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku oraz art. 17 pkt 6 lit. a ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003r., Nr 80, poz 717 ze zm.), zaopiniował negatywnie projekt przedmiotowego planu wraz z prognozą oddziaływania na środowisko, wskazując również, że z uwagi na położenie na terenie gminy obszaru Natura 2000 „Dolina Górnej Wisły” oraz rezerwatu „Rotuz”, zgodnie z art. 13 ust. 3a i 30 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody, wymagane jest uzgodnienie przedmiotowego projektu planu miejscowego z Regionalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska.

Wójt Gminy Chybie w piśmie z dnia 7 czerwca 2011 (znak: RRG.6721.2.2.2011) do RDOŚ odnosząc się do powyższej opinii, wskazał, iż *„odnośnie wymogu uzgodnienia projektu planu w związku z położeniem obszaru objętego planem na obszarach chronionych, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 2 i 5 uoop, stwierdza się, że samo jedynie występowanie obszarów chronionych w granicach planu, którego dotyczy projekt dokumentu, nie jest warunkiem wystarczającym do żądania jego uzgodnienia. (...) Stwierdzenie, czy realizacja planu może mieć negatywny wpływ na cele ochrony rezerwatu lub znacząco negatywnie oddziaływać na obszar Natura 2000 nastąpić powinno w prognozie oddziaływania na środowisko, stanowiąc w dalszym postępowaniu, podstawę oceny, czy projekt dokumentu zawiera ustalenia mogące mieć negatywny wpływ na ochronę przyrody”*. Ponadto Wójt Gminy Chybie w powyższym piśmie wskazał, że *„Regionalny Dyrektor ochrony Środowiska, zarówno w przypadku rezerwatu Rotuz, jak i obszarów Natura 2000 nie odniósł się do zawartych prognozie wniosków stwierdzających brak, odpowiednio negatywnego wpływu realizacji projektu planu na cele ochrony rezerwatu i jego otuliny oraz znacząco negatywnego oddziaływania na obszary natura 2000, nie wskazał wad też wad prognozy, a w szczególności na błędy w ocenie oddziaływań projektu planu bądź w argumentacji prowadzącej do wyciągnięcia wniosków o braku negatywnego wpływu realizacji planu. Ponadto w przypadku rezerwatu Rotuz i jego otuliny żadne z zakwestionowanych opinii ustaleń projektu nie dotyczy tego obszaru. Brak jest zatem podstaw by uznać, że zachodzą przesłanki dla konieczności uzgodnienia projektu planu w zakresie, o jakim mowa w art. 13 ust. 3a oraz art. 30 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody”*.

Nieodniesienie się przez RDOŚ do powyższej kwestii, wskazane przez Wójta Gminy, w opinii znak: WOOS-BB.410.56.2011.AB z dnia 13 maja 2011 r, wydanej na podstawie art. 54 ustawy i art. 17 pkt 6 lit. a, nie może stanowić podstawy do stwierdzenia, iż negatywnego wpływu realizacji przedmiotowego planu miejscowego na cele ochrony rezerwatu „Rotuz” i jego otuliny oraz znacząco negatywnego oddziaływania na obszary natura 2000 nie będzie. Tak samo wskazany przez gminę brak stwierdzenia w powyższej opinii *„wad prognozy, a w szczególności na błędów w ocenie oddziaływań projektu planu bądź w argumentacji prowadzącej do wyciągnięcia wniosków o braku negatywnego wpływu realizacji planu”*, również nie stanowi podstawy do powyższego stwierdzenia, gdyż analiza prognozy oraz ustaleń planu pod kątem negatywnego oddziaływania na obszary natura 2000 i rezerwatu „Rotuz” następuje w trakcie uzgadniania projektu planu na podstawie art. 13 ust. 3a oraz 30 ust. 3 ustawy o ochronie

przyrody, o które gmina w rzeczywistości nie wystąpiła podczas prowadzenia procedury sporządzania przedmiotowego planu miejscowego.

Wprawdzie w prognozie nie ma jednoznacznego stwierdzenia o negatywnym wpływie tego projektu na chronione obszary lecz wobec negatywnej opinii RDOŚ dotyczącej prawidłowości sporządzonej prognozy istnieje uzasadnione ryzyko wystąpienia negatywnego wpływu projektu planu na środowisko. Brak uzgodnienia projektu planu w trybie ustawy o ochronie przyrody, jak też uchwalenie tego dokumentu pomimo negatywnej opinii stanowi rażące naruszenie prawa.

- 2) Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy oraz § 4 pkt. 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (zwanego dalej rozporządzeniem) w miejscowym planie obowiązkowo określa się wysokość zabudowy. W przedmiotowej uchwale jedynie w § 33 ust. 1 pkt 6 dla terenu oznaczonego symbolem A4US, prawidłowo ustalono ten parametr wysokości zabudowy. Natomiast w zapisach dla pozostałych terenów, gdzie dopuszczono, pomimo zastosowania terminu „maksymalna wysokość zabudowy” ustalono w rzeczywistości jedynie wysokość budynków pomijając wysokość pozostałych obiektów budowlanych w rozumieniu ustawy z dnia 7 lipca 1994 r Prawo Budowlane (Dz.U. Nr 243, poz. 1623 – tekst jednolity z dnia 12 lipca 2010 r.). Wobec tego, pomimo, iż takie obiekty mogą być realizowane w granicach objętych planem (na co jednoznacznie wskazują zapisy szczegółowe dotyczące przeznaczenia poszczególnych terenów) i będą stanowiły zabudowę w rozumieniu § 4 pkt 6 rozporządzenia, nie można będzie określić ich wysokości. Stanowisko, iż zabudowę należy rozumieć jako wszelkie obiekty budowlane potwierdza wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 7 października 2010 r. o sygn. akt II SA/GI 164/10: „*Brak definicji wysokości zabudowy w odniesieniu do innych obiektów budowlanych skutkuje przyjęcie, że nie będzie możliwe określenie w oparciu o obowiązujący plan ich wysokości. To zaś musi prowadzić do wniosku, że w tym zakresie kontrolowany plan nie zawiera jednego z obligatoryjnych elementów wymienionego w § 4 pkt 6 rozporządzenia w zw. z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy. Uchybienie to stanowi niewątpliwie naruszenie zasad sporządzania planu o jakim mowa w art. 28 ust. 1 ustawy.*” Dodatkowo, dla terenu A6U – tereny zabudowy usługowej, ustalono, iż wysokości budynków kościołów „*nie określa się*”. Należy więc stwierdzić, że przedmiotowy plan nie określa wysokości zabudowy dla większości terenów objętych granicami opracowania. Plan miejscowy jako akt prawa miejscowego, powinien zawierać obowiązujące przepisy w zakresie przeznaczenia terenu, jego zagospodarowania i warunków zabudowy, jak również w zakresie innych ustaleń. Pominięcie obowiązkowych parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu – według organu nadzoru – jest istotnym naruszeniem prawa.
- 3) W § 8 ust. 1 pkt 4 uchwały dla terenów na których, w związku z wyznaczeniem strefy ekotonowej na granicy lasu, dopuszczono budowę budynku mieszkalnego wraz z obiektami w odległości nie mniejszej niż 12m od granicy lasu, błędnie ustalono, iż „*w przypadku takim nie obowiązuje nieprzekraczalna linia zabudowy, wyznaczona na rysunku planu w obrębie działki budowlanej*”. Zapis ten w rzeczywistości stanowi odstępianie od ustalenia obowiązkowego parametru jakim jest linia zabudowy, którą wyznaczono na powyższych terenach.
- 4) W § 21 ust. 3 pkt 6 lit. b uchwały dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z usługami, a także w § 25 ust. 3 pkt 7 lit.b dla terenów zabudowy mieszkaniowo-usługowej ustalono że „*na działce budowlanej można usytuować jeden budynek z lokalami mieszkalnymi*”, w §22 ust. 2 pkt 1 uchwały na terenach zabudowy zagrodowej dla istniejącej działki siedliskowej wchodzącej w skład jednego gospodarstwa rolnego, ustalono, że „*można usytuować nie więcej niż dwa budynki mieszkalne*”. Wskazanie ustalenia maksymalnej liczby budynków na działce budowlanej ogranicza prawo własności do nieruchomości. Właściciel działki budowlanej może posiadać teren, na którym dopuszczono daną zabudowę oraz planowana zabudowa następnego budynku może spełniać wszystkie zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu określone przez plan miejscowy, jednak poprzez powyższe ustalenie nie będzie możliwa lokalizacja budynku. Pomimo, że władztwo planistyczne oparte jest na ustawowym umocowaniu do wprowadzania ograniczeń w prawach konstytucyjnie chronionych – art. 3 ust. 1 ustawy – to własność może być ograniczona w zakresie w jakim nie narusza to istoty prawa

własności oraz ograniczenie to musi być poparte konkretnym przepisem prawnym. Tym samym – zdaniem organu – naruszono art. 64 ust. 3 Konstytucji. Przywołane ustalenia wykraczają również poza uprawnienia rady określone w art. 4 ust. 1 oraz art. 15 ust. 2 ustawy.

- 5) W zapisach rozdziału 3 uchwały określono „ustalenia dla terenów o różnym przeznaczeniu i różnych zasadach zagospodarowania”. Powyższe ustalenia, między innymi, zawierają „parametry działek budowlanych”, w tym: ich „minimalną powierzchnię” oraz „minimalną szerokość frontu”. Art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. nr 80 poz. 717 z późn. zm.) dopuszcza ustalenie minimalnej powierzchni nowowydzielonych działek budowlanych (bez możliwości ustalania szerokości frontu działki budowlanej), jednak zgodnie z 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), do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w stosunku do którego podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia a postępowanie nie zostało zakończone do dnia wejścia w życie wyżej cytowanej ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym sprzed zmiany, o której mowa powyżej, nie dopuszczała takiej możliwości. Wobec czego wszystkie zapisy rozdziału 3 dotyczące ustalenie minimalnej powierzchni nowowydzielonych działek budowlanych, jak również ich szerokości frontu, należy uznać za niezgodne z prawem.

Ponadto Rada Gminy w §15 ust. 1 uchwały ustaliła szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem. W §15 ust. 1 pkt 1 ustalono, iż „parametry działek uzyskiwanych w wyniku scalenia i podziału nieruchomości nie mogą być mniejsze od minimalnych parametrów określonych dla działek budowlanych, odpowiednio do położenia nieruchomości w podziale na tereny o różnym przeznaczeniu i różnych zasadach zagospodarowania”. Ustalenia dotyczące minimalnych parametrów określonych dla działek budowlanych, na które powołano się w powyższym zapisie, jak już wcześniej wskazano, są nieprawidłowe. Dodatkowo przedmiotowe parametry działek nie zostały określone dla wszystkich terenów przeznaczonych w planie na inne cele niż rolne i leśne, czego wymaga art. 101 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz. U. z 2010 r. nr 102, poz. 651 z późn. zm.). Natomiast Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy oraz § 4 pkt 8 rozporządzenia przedmiotowe zasady, w szczególności minimalne lub maksymalne szerokości frontów działek, ich powierzchnię oraz określenie kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego należy określić obowiązkowo, niezależnie od tego, czy w planie wyznacza się czy też nie granice obszarów wymagających przeprowadzenia scaleń i podziałów nieruchomości. Zgodnie z wyrokiem WSA w Gliwicach II SA/GL 522/09, „przytoczony powyżej przepis (art. 15 ust. 2 ustawy) stanowi normę bezwzględnie obowiązującą, bowiem rada gminy jest zobowiązana do wyczerpania zakresu upoważnienia ustawowego poprzez uregulowanie wszystkich kwestii uznanych za ustawodawcę za istotne”. Ustalenie powyższych zasad i warunków jest również niezbędne w świetle przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz. U. z 2010 r. nr 102, poz. 651 z późn. zm.), gdyż podstawą dla postępowania scaleniowego są zapisy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (art. 102 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami). 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.

Również błędny jest zapis §15 ust. 3 uchwały „Zasady i warunki, o których mowa w ust. 1 obowiązują w wypadku dokonywania podziału nieruchomości”, wskazujący, iż parametry o których mowa w niniejszym punkcie rozstrzygnięcia, określają zasady podziału nieruchomości, dokonywanych na podstawie przepisów Działu III rozdziału 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z 20 stycznia 2011 r., nr II OSK 2235/10, „nie rada gminy, lecz wójt gminy jest organem właściwym do podziału nieruchomości. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie jest aktem przeznaczonym do dokonywania takich rozstrzygnięć o charakterze indywidualnym.(...) Rozgraniczenie nie może naruszać przeznaczenia działek ustalonego w planie i możliwości ich zagospodarowania. Podziału nieruchomości można dokonać, jeżeli jest on zgodny z ustaleniami planu miejscowego. Zgodność z ustaleniami planu w myśl ust.1 dotyczy zarówno przeznaczenia terenu, jak i możliwości zagospodarowania wydzielonych działek gruntu. (art.93 ustępy 1 i 2 u. gosp .nieruch.)(...) określenie wielkości działek jakie mogą podlegać podziałowi, bądź być efektem

*rozgraniczenia, nie mieści się w ustalaniu przeznaczenia terenu i możliwości zagospodarowania”. W związku z powyższym należy stwierdzić, iż wyżej wymienione zapisy wykraczają poza ustawowy zakres regulacji planu miejscowego określony w art. 15 ustawy. Tym samym – zdaniem organu – Rada Gminy Chybie naruszyła art. 94 ust. 3 Konstytucji stanowiący, że „Organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, stanowią akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów” i przekroczyła swoje kompetencje do stanowienia prawa miejscowego poprzez ustanowienie ustaleń dla podziałów nieruchomości.*

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 Gminy Chybie, ul. Bielska 78, 43-520 Chybie
- 2) a/a JK