



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 12 kwietnia 2012 r.

Poz. 1609

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IFIIL.4131.24.2012 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 6 kwietnia 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.) w związku z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (Dz. U. z 2003 r., Nr 80, poz. 717 z późn. zm.),

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XVI/163/12 Rady Gminy Ornontowice z dnia 29 lutego 2012 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Uzasadnienie

W dniu 29 lutego 2012 r. Rada Gminy Ornontowice podjęła uchwałę Nr XVI/163/12 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu całej gminy. 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 7 marca 2012 r. do organu nadzoru wpłynęła uchwała Nr XVI/163/12 przedłożona celem zbadania jej zgodności z prawem wraz z dokumentacją prac planistycznych odzwierciedlającą przebieg postępowania w sprawie uchwalenia planu miejscowego.

W dniu 14 marca 2012 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze oraz poinformował Gminę o możliwości złożenia wyjaśnień.

Oceniając przedmiotową uchwałę tutejszy Organ związany był przepisem 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* (Dz. U. Nr 130, poz. 871), zgodnie z którym do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w stosunku do którego podjęto uchwałę o przystąpieniu do jego sporządzenia a postępowanie nie zostało zakończone do dnia wejścia w życie ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe.

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 myśl natomiast art. 28 ust. 1 u.p.z.p. naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w części lub w całości. W przypadku naruszenia zasad sporządzania planu ustawodawca nie wymaga, aby przedmiotowe naruszenie miało charakter istotny, co oznacza, że każde naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego winno skutkować stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części.

W trakcie prowadzonego postępowania nadzorczego, mającego na celu zbadanie legalności uchwały, organ nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z naruszeniem zasad oraz trybu sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w następującym zakresie:

1) W § 2 ust. 1 przedmiotowej uchwały ustalono, że „treść niniejszej uchwały obejmującą także załącznik nr 4 – ustalenia szczegółowe obowiązujące dla terenów stanowi część tekstową miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.” Jednocześnie w § 2 ust. 3 pkt 3 planu ustalono, że załącznikiem tekstowym do uchwały jest załącznik nr 4 – ustalenia szczegółowe obowiązujące dla terenów. Zgodnie z art. 15 ust. 1 u.p.z.p. wójt, burmistrz, prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną. Jednocześnie w myśl art. 20 ust. 1 u.p.z.p. *plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu jego zgodności z ustaleniami studium, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu oraz sposobie realizacji, zapisanych w planie, inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, oraz zasadach ich finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały*. Powyższe potwierdza także § 2 pkt 2 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), zgodnie z którym ilekroć w rozporządzeniu jest mowa o **projekcie tekstu planu miejscowego**, należy przez to rozumieć projekt treści uchwały, o której mowa w art. 20 ust. 1 u.p.z.p. Jednocześnie § 3 rozporządzenia ustala, że projekt tekstu planu miejscowego powinien zawierać:

- określenie podstawy prawnej podjęcia uchwały, o której mowa w art. 20 ust. 1 ustawy;
- określenie granic obszaru objętego uchwałą;
- określenie integralnych części uchwały;
- ustalenia, o których mowa w art. 15 ust. 2 i 3 ustawy.

Zgodnie zatem z powyższymi przepisami miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego składa się z części tekstowej, którą stanowi treść uchwały oraz części graficznej i rozstrzygnięć stanowiących załączniki do uchwały i będących jej integralnymi częściami. Tym samym ustawodawca w jednoznaczny sposób określił strukturę aktu prawa miejscowego jakim jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego oraz jego poszczególne elementy składające się na całość planu. Jednocześnie zgodnie z powyższym rozporządzeniem, część tekstowa planu – uchwała, powinna zawierać ustalenia o których mowa w art. 15 ust. 2 i 3 u.p.z.p. Poprzez przepisy § 4 rozporządzenia prawodawca ustalił także wymogi dotyczące standardów przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego. Zgodnie z tymi standardami, część tekstowa planu, to jest uchwała, powinna zawierać ustalenia, wynikające z art. 15 u.p.z.p., dotyczące m. in. określenia przeznaczenia terenów lub zasad ich zagospodarowania oraz parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenów.

Wobec powyższego, w oparciu o obowiązujące przepisy prawa, w ocenie organu nadzoru wprowadzenie ustaleń szczegółowych, odnoszących się do sposobu przeznaczenia i zagospodarowania terenów oraz parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu w formie załącznika do uchwały narusza zasady sporządzania planu wynikające z art. 15 ust. 2 pkt 1 i 6 u.p.z.p., art. 20 ust. 1 u.p.z.p., oraz § 2 pkt 2, § 4 rozporządzenia.

2) Naruszono przepisy art. 4 ust. 1, art. 14 ust. 1, 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. oraz § 4 ust. 1 rozporządzenia, zgodnie z którymi miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego sporządza się w celu ustalenia przeznaczenia terenów oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy. Jednocześnie tereny o różnym przeznaczeniu i różnych zasadach zagospodarowania powinny być rozgraniczone liniami rozgraniczającymi wyznaczonymi na rysunku planu, a także przypisany im symbol literowy i numer powinny wyróżniać je spośród innych terenów. W uchwale Nr XVI/163/12 Rady Gminy Ornontowice na ustalenia szczegółowe dotyczące przeznaczenia terenów składają się zarówno zapisy Rozdziału 7 *Ustalenia szczegółowe. Parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu* oraz ustalenia szczegółowe obowiązujące dla terenów, zawarte w załączniku nr 4 do przedmiotowej uchwały. W trakcie prowadzonego postępowania nadzorczego, tutejszy organ stwierdził rażące rozbieżności między zapisami Rozdziału 7 uchwały a ustaleniami zawartymi w załączniku nr 4, prowadzące do braku jednoznacznych ustaleń dotyczących sposobów zagospodarowania terenów objętych badaną uchwałą:

- Dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami ZN w załączniku nr 4 do uchwały w ramach przeznaczenia dopuszczalnego ustalono tereny US. Zgodnie z § 38 planu tereny oznaczone symbolem ZN zostały przeznaczone pod zieleni nieurządzoną, w tym kępy drzew i krzewów, łąki, wraz z przynależnym zagospodarowaniem terenu. Jednocześnie § 38 zawiera szereg ustaleń dotyczących nakazów, zakazów i dopuszczeń obowiązujących dla terenów oznaczonych symbolem ZN, w tym m.in. zakaz zabudowy tymczasowej i zabudowy nadziemnej. Rozdział 7 § 38 pkt 4 lit. l zawiera także dopuszczenie lokalizowania urządzeń sportu rekreacji, takich jak: boiska sportowe, pola golfowe, place gier, zabaw, itp. Ponadto ustalenia zawarte w § 38 załącznik nr 4 do uchwały dla terenów oznaczonych symbolem ZN ustala jako przeznaczenie dopuszczalne tereny US. Ustalenia dla terenów oznaczonych symbolem US zostały zawarte w Rozdziale 7 § 24 i przewidują one przeznaczenie pod tereny usług sportu i rekreacji wraz z towarzyszącym zagospodarowaniem. Podobnie jak dla terenów ZN, § 24 uchwały także zawiera szereg ustaleń dotyczących zakazów, nakazów i dopuszczeń przewidzianych do realizacji w ramach terenów, dla których przewidziano przeznaczenie US. W ramach dopuszczeń dla terenów US ustalono możliwość wprowadzenia funkcji uzupełniających przeznaczenie US, takich jak gastronomia, administracja, handel artykułami sportowymi. Wobec powyższego, w ocenie organu nadzoru ustalenia zawarte w załączniku nr 4 do uchwały dotyczące przeznaczenia podstawowego ZN są sprzeczne z zapisami przeznaczenia dopuszczonego US. Zgodnie bowiem z ustaleniami Rozdziału 7 uchwały dla terenów ZN obowiązuje zakaz zabudowy podczas gdy dla terenów US dopuszczono możliwość realizacji usług gastronomi, administracji i handlu, które to usługi wiążą się z konieczności wzniesienia zabudowy kubaturowej. Jednocześnie w załączniku nr 4 do uchwały nie ustalono żadnych parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy, co z kolei istotnie narusza art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. w związku z § 4 pkt 6 rozporządzenia. Nie bez znaczenia są także zapisy § 44 ust. 3 uchwały, zgodnie z którymi dla terenów o symbolach m.in. ZN obowiązuje zakaz zabudowy z zastrzeżeniem ustaleń szczegółowych zawartych w załączniku nr 4 – „ustalenia szczegółowe obowiązujące dla terenów”, z którego wnioskować można, że dopuszczenia zawarte w załączniku nr 4 w ramach terenów ZN, nie podlegają regulacji § 44 ust. 3 uchwały. W miejscu tym należy zwrócić także uwagę, że zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia, zawierającym *podstawowe barwne oznaczenia graficzne i literowe dotyczące przeznaczenia terenów, które należy stosować na projekcie rysunku planu miejscowego*, przez tereny zieleni oznaczone symbolem ZN należy rozumieć tereny zieleni objętej formami ochrony przyrody zgodnie z przepisami o ochronie przyrody. W omawianej sytuacji symbolem ZN oznaczone zostały tereny zieleni nieurządzonej, które nie stanowią zieleni objętej formami ochrony przyrody, na których dopuszczono dodatkowo realizację usług sportu i rekreacji, co jest sprzeczne z intencją ustawodawcy, który w załączniku nr 1 do rozporządzenia w sposób ścisły określił przeznaczenie terenów ZN.
- Dla terenów cmentarzy oznaczonych symbolem ZC, ustaleniami załącznika nr 4 do uchwały, dopuszczono zabudowę usługową UU, taką jak: obiekty handlowe – handlu hurtowego i detalicznego, gastronomia, usługi biurowe, administracyjne, gabinety lekarskie, fryzjerstwo. Ponadto w Rozdziale 7 § 18 pkt 4 lit. c uchwały, dla terenów oznaczonych symbolem UU dopuszczono m.in. lokalizację lokali mieszkalnych. Powyższe w ocenie organu jest niedopuszczalne, zważywszy na funkcję terenów ZC przewidzianą w § 39 uchwały. Ponadto w § 39 pkt 3 uchwały wprowadzono zakaz lokalizacji budynków i budowli za wyjątkiem dopuszczonych. W dopuszczeniach dla terenów ZC - § 39 pkt 4 uchwały, ustalono natomiast możliwość realizacji zabudowy takiej jak kaplica, administracja cmentarza, sanitariaty, pomieszczenia gospodarcze, tereny usług kultu religijnego. Tym samym należało uznać ustalenia planu za wewnętrznie sprzeczne, budzące wątpliwości co do faktycznego przeznaczenia terenów ZC i możliwości ich zagospodarowania.

3) Naruszono przepisy art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. w związku z § 4 pkt 6 rozporządzenia, zgodnie z którymi plan miejscowy powinien zawierać ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, 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. W przedmiotowym planie wyznaczono tereny oznaczone symbolem KP, dla których zgodnie z § 32 jako przeznaczenie podstawowe ustalono tereny parkingów i garaży wraz z przynależnym zagospodarowaniem. Jednocześnie w § 32 pkt 4 dla terenów KP dopuszczono lokalizację parkingu podziemnego, tereny usług publicznych, tereny usług komercyjnych. W załączniku nr 4 do uchwały zawierającym szczegółowe ustalenia dla terenów, w tym parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenów, nie ustalono natomiast żadnych z obligatoryjnych elementów wskazanych w przepisach art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. oraz z § 4 pkt

6 rozporządzenia. W ocenie organu powyższe jest niedopuszczalne ze względu na dopuszczenie w ramach terenów KP terenów usług publicznych i komercyjnych, dla których parametry te powinny być bezwzględnie ustalone. Przy ustaleniu terenów parkingów i garaży prawodawca miejscowy także jest zobowiązany do ustalenia przynajmniej tych parametrów i wskaźników zabudowy i zagospodarowania terenu, które mają faktyczne odniesienie do przewidzianego zagospodarowania. Dla przedmiotowych terenów oznaczonych w planie symbolem KP nie ustalono natomiast żadnego w wymaganych parametrów, wobec czego organ nadzoru zobowiązany był do stwierdzenia naruszenia zasad sporządzania planu. Analogiczna sytuacja ma miejsce w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolem ZP – § 37 pkt 4 lit. d i e uchwały, przeznaczonych na tereny zieleni urządzonej, dla których w dopuszczeniach ustalono tereny usług publicznych kultury i sportu oraz tereny usług komercyjnych turystyki oraz w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolem ZD – § 40 pkt 4 lit. e i f uchwały, przeznaczonych pod ogrody działkowe, dla których dopuszczono tereny usług publicznych i komercyjnych. Jednocześnie w załączniku nr 4 do uchwały, w odniesieniu do terenów ZP nie ustalono żadnych z obligatoryjnych parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenów, a dla terenów ZD ustalono jedynie maksymalną wysokość zabudowy.

4) Naruszono przepisy art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. w związku z § 4 pkt 6 rozporządzenia, zgodnie z którymi w planie należy określić wysokość zabudowy. W przedmiotowej uchwale, w § 4 ust. 1 pkt 33 zdefiniowano **wysokość zabudowy jako wysokość budynku**, rozumianą zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa budowlanego, określoną za pomocą **dwu łącznie obowiązujących parametrów** :

- nieprzekraczalnej ilości kondygnacji nadziemnych wraz z poddaszem użytkowym, oznaczonej symbolem K;
- maksymalnej liczonej w metrach wysokości budynku, oznaczonej symbolem H, z dopuszczeniem dodatkowo w bryle budynku lokalnych dominant o indywidualnych wysokościach, z zastrzeżeniem, iż rzut dominanty nie może przekroczyć 10 % zabudowy tego budynku lub wysokość obiektów budowlanych nie będących budynkami od poziomu terenu do najwyższego punktu.

Jednocześnie w § 6 pkt 10 uchwały ustalono, że „określona w załączniku nr 4 – „ustalenia szczegółowe obowiązujące dla terenów” minimalna wysokość zabudowy dotyczy wyłącznie budynków, a w stosunku do parametru maksymalnej wysokości zabudowy w odniesieniu do obiektów budowlanych nie będących budynkami dopuszcza się jego zwiększenie ze względów technologicznych. Załącznik nr 4 do uchwały zawierający ustalenia szczegółowe obowiązujące dla terenów, w tym parametr wysokości zabudowy, ustala natomiast nieprzekraczalną wysokość zabudowy w granicach terenu jako wysokość w kondygnacjach lub w metrach, co jest z kolei sprzeczne z definicją wysokości zabudowy przedstawioną w § 4 ust. 1 pkt 33 uchwały, a zgodnie z którą mierniki te powinny obowiązywać łącznie.

Niedopuszczalnym, jest także nie ustalenie maksymalnej wysokości zabudowy w odniesieniu obiektów budowlanych nie będących budynkami - § 6 pkt 10 uchwały, bowiem ustalenia takie nie wypełniają obowiązku wynikającego z § 4 pkt 6 rozporządzenia, zgodnie z którym w planie miejscowym należy określić wysokość także dla pozostałych obiektów budowlanych, w rozumieniu ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. Nr 243, poz.1623, z późn. zm.), dopuszczonych do realizacji w ramach poszczególnych terenów. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 7 października 2010 r. – sygn. akt II SA/GL 164/10 orzekł, że: „*Brak definicji wysokości zabudowy w odniesieniu do innych obiektów budowlanych skutkuje przyjęciem, 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. art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy. Uchybienie to stanowi niewątpliwie naruszenie zasad sporządzania planu o jakim mowa w art. 28 ust. 1 ustawy.*” Należy zatem stwierdzić, że zapisy § 6 pkt 10 uchwały prowadzą do wniosku, że przedmiotowa uchwała określa jedynie nieprzekraczalną wysokość zabudowy w odniesieniu do budynków. Dla pozostałych obiektów budowlanych dopuszczonych przedmiotowym planem miejscowym, wysokości takiej nie określono poprzez wprowadzenie zapisów dopuszczających zwiększenie wysokości ze względów technologicznych, bez wskazania górnej granicy tego dopuszczenia. Jednocześnie w miejscu tym wskazać należy, że dla terenów oznaczonych symbolem PP przeznaczonych pod zabudowę techniczno – produkcyjną, handel hurtowy, zakłady przemysłowe, urządzenia produkcji i centra technologiczne oraz dla terenów oznaczonych symbolami 3PU i 4PU przeznaczonych pod tereny

usług magazynowo – składowych, handel hurtowy oraz obiekty produkcyjne, w **ogóle nie ustalono** nieprzekraczalnej wysokości zabudowy, nawet w odniesieniu do budynków, wprowadzając w załączniku nr 4 zapisy, że wysokość ta zostaje ustalona zgodnie z technologią. Dla powyższych zapisów uchwały organ był bezwarunkowo zobowiązany stwierdzić naruszenie przepisów art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. w związku z § 4 pkt 6 rozporządzenia.

- 5) 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 przedmiotowy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego Rada Gminy Ornontowice przyjęła dokument, którego ustalenia istotnie naruszają zapisu Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Ornontowice, przyjętego uchwałą nr XLIV/334/09 z dnia 30 września 2009 r., w następujący sposób. W § 26 pkt 4 lit. e uchwały, dla terenów oznaczonych symbolem 1PU i 2PU, dla których w ramach przeznaczenia podstawowego rada gminy ustaliła tereny usług magazynowo – składowych samodzielne lub zintegrowane z obiektami produkcyjnymi, handel hurtowy, obiekty produkcyjne nowoczesnych technologii branż sektora przemysłowego i usługowego, w ramach dopuszczeń ustalono jednocześnie możliwość lokalizowania obiektów mieszkaniowych w terenach oznaczonych symbolem 1PU i 2 PU. Zgodnie z załącznikiem graficznym nr 1.1 do uchwały XVI/163/12, stanowiącym wyrys ze studium, tereny te zostały przeznaczone w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy na obszary działalności gospodarczej produkcyjnej, składowej, magazynowej i usługowej. Jednocześnie w tekście studium, w części *B Kierunki zagospodarowania przestrzennego. Ustalenia studium*, w § 11 ust. 2 pkt 6 poświęconym wyżej wskazanym obszarom, dla terenów oznaczonych symbolem PU zapisano, że dopuszcza się utrzymanie istniejącej zabudowy mieszkaniowej i zagrodowej, zakazując jednoznacznie **nowej** zabudowy mieszkaniowej i zagrodowej. Z zapisów § 26 pkt 4 lit. e planu wynika natomiast, że dopuszcza się lokalizowanie obiektów mieszkalnych w terenach 1PU i 2PU, a nie jedynie ich utrzymanie. Mając zatem powyższe na uwadze organ nadzoru zobowiązany był stwierdzić istotne naruszenie przepisów art. 20 ust. 1 u.p.z.p.
- 6) Naruszono art. 17 pkt 7 lit. h u.p.z.p., zgodnie z którym projekt planu należy uzgodnić z właściwym organem administracji geologicznej w zakresie terenów zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych. W dokumentacji prac plac planistycznych uchwały Nr XVI/163/12 znajduje się postanowienie Starosty Mikołowskiego z dnia 27 stycznia 2011 r. uzgadniające projekt przedmiotowej uchwały, z zastrzeżeniem uwzględnienia warunków w nim zawartych. Zdaniem organu nadzoru, procedura uzgodnień wynikająca z art. 17 u.p.z.p. winna zostać zakończona uzgodnieniem bezwarunkowym lub odmową uzgodnienia, ze wskazaniem podstawy prawnej odmowy – art. 124 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego*, bowiem tylko taka forma uzgodnień jest prawnie dopuszczalna. W omawianej sprawie organ gminy na etapie uzgadniania projektu planu uzyskał od organu administracji geologicznej uzgodnienie warunkowe, nakładające na gminę obowiązek spełnienia następujących warunków:
- wprowadzenia zakazu zabudowy na obszarze osuwisk oraz w 20 – metrowej strefie buforowej osuwiska;
 - zagospodarowanie terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi powinno zostać poprzedzone badaniami geologiczno – inżynierskimi, które jednoznacznie stwierdzą czy tereny te nadają się do zabudowy oraz określą sposób zabezpieczenia budynków, budowli oraz infrastruktury drogowej i komunalnej. Sposób zagospodarowania terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi powinien uwzględniać specyficzny charakter tych obszarów, w tym następujące elementy wskazane w postanowieniu;
 - wprowadzenia nakazu zagospodarowania uwzględniającego potencjalne zagrożenia osuwania się mas ziemnych na terenach osuwisk położonych w bezpośrednim sąsiedztwie terenów zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych. Zaleca się przeprowadzenia badań geologiczno – inżynierskich.

W ocenie organu nadzoru, organ sporządzający plan miejscowy nie może we własnym zakresie dywagować kwestii poprawności uwzględnienia warunków postawionych przez Starostę Mikołowskiego, który uzgodnienia dokonał. Uprawnień takich też nie posiada Wojewoda Śląski, który na etapie kontroli uchwały w kontekście jej zgodności z obowiązującymi przepisami, nie może dokonywać takiej weryfikacji. Wobec powyższego należy uznać, że tylko organ administracji geologicznej, który postanowienie takie wydał, może dokonać oceny, czy warunki zawarte w uzgodnieniu zostały spełnione. Mając na uwadze powyższe tutejszy organ stoi na stanowisku, że gmina sporządzając plan winna była dokonać ponownego uzgodnienia ze Starostą Mikołowskim,

który jest organem właściwym do weryfikacji zapisów planu w zakresie spełnienia postawionych warunków. Co prawda, w § 42 ust. 4 pkt 1 uchwały prawodawca miejscowy wprowadził zakaz zabudowy w odniesieniu do osuwisk oznaczonych na rysunku planu 1/ort – 8/ort oraz w 20 metrowej strefie buforowej od granic osuwiska, tym samym spełniając jeden z warunków uzyskania pozytywnego uzgodnienia organu administracji geologicznej, jednakże w § 42 ust. 4 pkt 2 uchwały, dotyczącym obszarów zagrożonych ruchami masowymi ziemi, dla których ustalono obowiązek przeprowadzenia badań geologiczno – inżynierskich przed realizacją inwestycji, organ gminy nie zastosował się do warunków uzgodnienia, zgodnie z którymi powyższy zapis winien być rozszerzony o ustalenia wskazane w sentencji oraz uzasadnieniu uzgodnienia. Organ nadzoru nie jest także władny do weryfikacji, czy przy ustalaniu sposobów zagospodarowania terenów, uwzględniono potencjalne zagrożenie osuwaniem się mas ziemnych na terenach położonych w sąsiedztwie terenów zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych, bowiem tylko organ administracji geologicznej jest właściwym do określenia zasięgu omawianego sąsiedztwa i dokonania oceny prawidłowości zapisów uchwały Nr XVI/163/12 w tym zakresie.

Mając zatem na powyższe uwagi, organ nadzoru stwierdza istotne naruszenie trybu sporządzania planu miejscowego poprzez brak uzyskania uzgodnienia wynikającego z art. 17 pkt 7 lit h u.p.z.p.

- 7) Naruszono art. 15 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p., § 7 pkt 6, w związku z § 7 pkt 9 rozporządzenia. Zgodnie z przywołanymi przepisami w planie miejscowym określa się obowiązkowo granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie przepisów odrębnych, w tym terenów górniczych, a także obszarów szczególnego zagrożenia powodzią oraz **obszarów osuwania się mas ziemnych**. Granice obszarów zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych, w myśl § 7 pkt 6 rozporządzenia stanowią ustalenie planu, bowiem zostały one w sposób enumeratywny wymienione zarówno w art. 15 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p. jak również w wyżej wskazanym przepisie rozporządzenia. Ponadto § 7 pkt 9 rozporządzenia dopuszcza wprowadzenie na rysunku planu oznaczeń elementów informacyjnych, ale tylko w odniesieniu do elementów nie będących ustaleniami planu. W przedmiotowej uchwale, w § 3 ust. 1 wskazano elementy znajdujące się na rysunku planu będące jego ustaleniami. W punkcie 2 wskazanego paragrafu ustalono natomiast, że pozostałe oznaczenia mają jedynie charakter informacyjny. Wśród ustaleń planu występujących na rysunku planu prawodawca miejscowy nie wymienił osuwisk widniejących na rysunku planu, przez co należy uznać, że znajdują się one w sferze informacyjnej planu. Potwierdza to także legenda do rysunków planu, zawarta na załączniku nr 1.1 do uchwały, zgodnie z którą osuwiska stanowią jedynie informację. Powyższe rażąco narusza wyżej przytoczone przepisy, tym bardziej, że dla terenów osuwisk, w § 42 ust. 4 pkt 1 uchwały wprowadzono zakaz zabudowy, obowiązujący także w 20 – metrowej strefie buforowej od granic osuwiska. Wprowadzając zakaz zabudowy dla osuwisk gmina naruszyła § 7 pkt 9 rozporządzenia, zgodnie z którym elementami warstwy informacyjnej mogą być tylko te oznaczenia, dla których plan nie wprowadza ustaleń. W omawianym przypadku Rada Gminy Ornontowice wprowadziła zakaz zabudowy nie tylko dla elementów informacyjnych planu, ale także dla strefy buforowej, której granic nie przedstawiono na rysunku planu nawet w warstwie informacyjnej. Wobec powyższego organ nadzoru związany był przepisami art. 15 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p., § 7 pkt 6, w związku z § 7 pkt 9 rozporządzenia, przez co orzekł jak w sentencji rozstrzygnięcia.
- 8) W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził, że zarzuty dotyczące naruszenia § 7 pkt 9 rozporządzenia odnoszą się także do stref ochrony sanitarnej cmentarza SOC1 i SOC2, które informacyjnie wyznaczono na rysunku planu. W Rozdziale 8 *Granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów*, w § 42 ust. 2 jednoznacznie wyznaczono strefę pięćdziesięciometrowej ochrony sanitarnej cmentarza SOC1 oraz strefę stu pięćdziesięciometrowej ochrony sanitarnej cmentarza SOC2, w przypadku, gdy w otoczeniu cmentarza nie ma rozwiniętej sieci wodociągowej. Jednocześnie w ust. 3 wskazanego paragrafu ustalono, że w zasięgu stref SOC1 i SOC2 obowiązują nakazy, zakazy i dopuszczenia wynikające z przepisów odrębnych związanych z cmentarzami. Powyższe rażąco narusza art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p., zgodnie z którym w planie ustala się obowiązkowo szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy. Zgodnie bowiem z powyższym przepisem, to rolą prawodawcy miejscowego jest wprowadzenie takich ustaleń do planu miejscowego, które w jednoznaczny sposób określają szczególne warunki zagospodarowania terenu, wynikające z lokalnych uwarunkowań. W omawianej sytuacji Rada Gminy Ornontowice zapisami § 42 ust. 2 uchwały wyznaczyła strefy ochrony sanitarnej, dla których, w myśl art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p. winna była określić nakazy, zakazy,

dopuszczenia i ograniczenia z nich wynikające. W omawianym przypadku gmina powołała się jednak tylko na przepisy odrębne związane z cmentarzami. W miejscu tym należy wskazać, że żaden z obowiązujących przepisów prawa nie ustanawia stref ochrony sanitarnej cmentarza. Zgodnie bowiem z obowiązującym Rozporządzeniem Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 25 sierpnia 1959 r. w *sprawie określenie jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze* (Dz. U. Nr 52, poz. 315) odległość cmentarza od zabudowań mieszkalnych, zakładów produkujących artykuły żywności, zakładów żywienia zbiorowego bądź zakładów przechowujących żywność oraz studzien, źródeł i strumieni, służących do czerpania wody do picia i potrzeb gospodarczych, powinna wynosić co najmniej 150 m, odległość ta może być zmniejszona do 50 m pod warunkiem, że teren w granicach od 50 do 150 m odległości od cmentarza posiada sieć wodociągową i wszystkie budynki korzystające z wody są do tej sieci podłączone. W przedmiotowym planie wyznaczono zatem strefy, które nie wynikają z przepisów odrębnych, a dla których nie ustalono jednocześnie szczególnych warunków zagospodarowania. Ponadto z legendy do rysunków planu, przedstawionej na załączniku graficznym nr 1.1. wynika, że strefy te mają charakter czysto informacyjny, co z kolei narusza przepis § 7 pkt 9 rozporządzenia, zgodnie z którym dopuszcza się wprowadzenie na rysunku planu oznaczeń elementów informacyjnych, ale tylko w odniesieniu do elementów nie będących ustaleniami planu. Z § 42 ust. 2 uchwały wynika natomiast jednoznacznie, że rada gminy wyznaczyła strefy ochrony sanitarnej. Należy zatem uznać, że strefy będące ustaleniem planu w części tekstowej, zostały oznaczone na rysunku planu jedynie w formie informacyjnej. Ponadto w omawianym przypadku organ nadzoru zobowiązany był także do stwierdzenia naruszenia przepisu art. 15 ust. 1 u.p.z.p. w myśl którego wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz **z przepisami odrębnymi**, odnoszącymi się do obszaru objętego planem. W ocenie organu nadzoru przepis ten nie został dochowany, bowiem wyznaczając w planie tereny przeznaczone na cele cmentarza Rada Gminy Ornontowice nie dopełniła wymogów wynikających z rozporządzenia w sprawie określenie jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze, lokalizując cmentarz w odległości mniejszej niż 150 m od istniejącej zabudowy mieszkaniowej, bez wskazania czy jest ona podłączona do sieci wodociągowej, a także w odległości mniejszej niż 50 m od zabudowy usługowej.

9) W toku badania legalności uchwały Nr XVI/163/12 organ nadzoru stwierdził przekroczenie przez Radę Gminy Ornontowice delegacji ustawowej w zakresie regulacji zawartych w § 25 pkt 2 lit. g, § 26 pkt 2 lit. f, § 42 ust. 4 pkt 2 oraz § 42 ust. 9 uchwały:

- w § 25 pkt 2 lit. g. i w § 26 pkt 2 lit. f prawodawca miejscowy ustalił nakaz wykonania „*studium komunikacyjnego w zakresie obsługi inwestycji, która w przypadku realizacji może stać się dużym generatorem ruchu samochodowego*”. Zapis ten nie precyzuje zarówno, jaki podmiot zobowiązany jest do wykonania powyższego studium komunikacyjnego, ani także jaką inwestycję należy uznać za mogącą generować duży ruch samochodowy i wobec tego wymagającą wykonania studium. Nie wiadomo także co organ gminy miał na myśli używając stwierdzenia „*dużym generatorem ruchu samochodowego*” i jaką należy przyjąć wartość graniczną wskazującą, że generowany ruch jest duży;
- w § 42 ust. 4 pkt 2 uchwały organ gminy, w zakresie obszarów zagrożonych ruchami masowymi ziemi, ustalił „*obowiązek przeprowadzenia badań geologiczno – inżynierskich przed realizacją inwestycji.*”;
- w § 42 ust. 9 uchwały rada gminy nakazuje z kolei „*przeprowadzenie badań odpowiednich do geotechnicznych warunków posadawiania obiektów budowlanych określonych na podstawie obowiązujących przepisów związanych z prawem budowlanym (...)*”.

Takie zapisy planu prowadzą do wykroczenia przez Radę Gminy Ornontowice poza zakres kompetencji, przyznanych jej w art. 15 u.p.z.p. do regulacji w ramach stanowienia aktu prawa miejscowego jakim jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Nałożenie powyższych obowiązków nie wynika z przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Rada gminy jest natomiast związana 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. Treść cytowanych zapisów 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 gminy określone w powyższych przepisach, nakładając dodatkowe wymogi, w dodatku na bliżej nieokreślony podmiot, wykraczające poza powszechnie obowiązujące prawo. Rada gminy nie posiada kompetencji do dowolnej interpretacji i rozszerzającego stanowienia norm kompetencyjnych. Mając powyższe na uwadze organ nadzoru postanowił stwierdzić o przekroczeniu przez Radę Gminy Ornontowice delegacji ustawowej wynikającej z art. 15 u.p.z.p.

- 10) 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 § 34 pkt 4 lit. 4 uchwały, w ustaleniach szczegółowych dla terenów oznaczonych w planie symbolami R uchwalono następująco brzmiące dopuszczenie: „*lokalizowania wielkotowarowych ferm hodowlanych, przetwórstwa rolno – spożywczego, obiektów magazynowych dla potrzeb rolnictwa, pod warunkiem minimalnej powierzchni nieruchomości w granicach administracyjnych gminy wynoszącej 10 ha*”. 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 lokalizacji wyżej wskazanych obiektów związanych z prowadzeniem gospodarki rolnej pod warunkiem posiadania nieruchomości o powierzchni 10 ha, powoduje, że należy stwierdzić nadużycie przysługujących gminie uprawnień w zakresie ograniczania wykonania prawa własności.
- 11) Nie dopełniono wymogów wynikających z przepisów art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w związku z § 4 pkt 9 rozporządzenia, zgodnie z którymi w planie należy określić zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacyjnych, poprzez ustalenie wskaźników w zakresie komunikacji, w szczególności ilości miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych. W § 25 pkt 2 lit d uchwały, dla terenów oznaczonych symbolem PP – zabudowa techniczno – produkcyjna, handel, zakłady przemysłowe, urządzenia produkcji i centra technologiczne, przemysł górniczy, ustalono nakaz: „*liczba miejsc parkingowych zgodna z potrzebami wynikającymi z programu funkcjonalno – użytkowego*”. Taki zapis planu jest niedopuszczalny z punktu widzenia wyżej przytoczonych przepisów, zgodnie z którymi prawodawca miejscowy został zobowiązany do określenia w planie miejscowym ilości miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych. Ponadto powyższe zapisy planu powołują się na program funkcjonalno – użytkowy, na podstawie którego wskaźnik miejsc postojowych winien być ustalony. Jednocześnie z treści planu nie wynika, jaki podmiot zobowiązany jest do wykonania takiego opracowania, co prowadzi do wniosku, że Rada Gminy Ornontowice oddelegowała swój ustawowo nałożony obowiązek określenia miejsc postojowych na bliżej nieokreślony podmiot. Jednocześnie w badanej przez organ nadzoru uchwale, w § 20 pkt 2 lit. b, § 24 pkt 2 lit. a, przy ustaleniu wskaźnika miejsc parkingowych zapisano, że miejsca te należy lokalizować w granicach działki budowlanej lub w bezpośrednim sąsiedztwie. Jednocześnie w uchwale nie zdefiniowano, co należy rozumieć poprzez bezpośrednie sąsiedztwo. Wobec powyższego nie można uznać, że powyższe zapisy wypełniają wymogi wynikające z wyżej przytoczonych przepisów.
- 12) Niezrozumiałymi dla tutejszego organu są zapisy § 18 pkt 2 lit. e uchwały, zgodnie z którymi dla terenów o symbolu UU, przeznaczonych pod zabudowę usługową, „*w przypadku sąsiedowania usług z zabudową mieszkaniową jednorodzinną, należy je odgrodzić obiektami budowlanymi lub zielenią izolacyjną*”. W rozumieniu przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, obiektem budowlanym jest budynek, budowla stanowiąca całość techniczno – użytkową oraz obiekt małej architektury. Rozpatrując zapis § 18 pkt 2 lit. e uchwały, w kontekście definicji obiektu budowlanego zawartej w Prawie budowlanym rozumieć należy, że budynek przeznaczony na funkcję usługową sąsiadujący z zabudową mieszkaniową, może być oddzielony od tej zabudowy m.in. kolejnym budynkiem, którego funkcję określa przeznaczenie dopuszczone w ramach terenów UU. Zgodnie natomiast z przeznaczeniem określonym dla terenów UU oraz przeznaczeń dopuszczalnych określonych w załączniku nr 4 do uchwały, w ramach

terenów tych lokalizować można m.in. zabudowę związaną z funkcją usług publicznych (UP), usług zdrowia (UZ), ale także PU – usług magazynowo składowych, obiektów produkcyjnych itp. Powyższy zapis jest zatem zupełnie niezrozumiały. Ponadto jest rażącym naruszeniem przepisów art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p., dopuszczenie w ramach jednego terenu zarówno terenów o funkcji usługowej, mieszkaniowo – usługowej, produkcyjnej. Sytuacja taka ma miejsce w odniesieniu do terenów oznaczonych w załączniku nr 4 symbolami 3UU, 5UU oraz 6UU. W wyżej wskazanym przepisie ustawodawca w jednoznaczny sposób wskazał, że tereny o różnym przeznaczeniu terenu lub różnych zasadach zagospodarowania muszą być rozdzielone liniami rozgraniczającymi. Niedopuszczalnym jest zatem aby w ramach jednego terenu wyznaczonego liniami rozgraniczającymi dopuścić stojące w opozycji do siebie przeznaczenia terenów. Co prawda w orzecznictwie sądowym przyjęto, że dopuszczalnym jest w ramach jednego przeznaczenia terenu ustalenie różnych funkcji terenów, pod warunkiem, że przeznaczenia te uzupełniają się wzajemnie, nie rodząc konfliktów przestrzennych. W omawianej sytuacji, dopuszczenie szeroko rozumianej zabudowy usługowej - w tym dla terenów 3 UU usług związanych z ochroną zdrowia, zabudowy mieszkaniowo – usługowej, a także możliwości realizacji funkcji przemysłowej i produkcyjnej wzajemnie się wyklucza. Zdaniem organu nadzoru takie zapisy planu są niedopuszczalne i prowadzą do naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p., a tym samym zasad sporządzania planu.

13) W trakcie prowadzonego postępowania, organ nadzoru stwierdził naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego również w odniesieniu do § 38 pkt 4 lit. i uchwały. Przedmiotowy paragraf stanowi, że w odniesieniu do terenów zieleni nieurządzonej ZN, dopuszcza się utrzymanie istniejącej zabudowy z możliwością wymiany kubatury oraz **zmiany przeznaczenia istniejących obiektów budowlanych**. Jednocześnie z zapisów § 38, zawierającego ustalenia szczegółowe dla terenów ZN, nie wynika, jakie przeznaczenie organ gminy miał na myśli stanowiąc powyższy zapis. W myśl przepisów art. 4 ust. 1 oraz art. 14 ust. 1 u.p.z.p. miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego sporządza się **w celu ustalenia przeznaczenia terenów** oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy. Ustalenia § 38 pkt 4 lit. i uchwały naruszają wskazane przepisy, poprzez brak określenia funkcji zabudowy w przypadku zmiany jej użytkowania.

W myśl art. 28 ust. 1 u.p.z.p. naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w części lub w całości. W przypadku naruszenia zasad sporządzania planu ustawodawca nie wymaga, aby przedmiotowe naruszenie miało charakter istotny, co oznacza, że każde naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego winno skutkować stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części.

Mając na uwadze powyższe organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XVI/163/12 Rady Gminy Ornontowice z dnia 29 lutego 2012 r. 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.

z up. Wojewody Śląskiego
Dyrektor Wydziału
Infrastruktury

Igor Śmietański

Otrzymują:

- 1) 1. Rada Gminy Ornontowice, ul. Zwycięstwa 26 a, 43-178 Ornontowice,
- za zwrotnym potwierdzeniem odbioru,
- 2) aa. MJ