



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

---

Katowice, dnia 29 lipca 2016 r.

Poz. 4173

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IFIIL.4131.1.93.2016 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 27 lipca 2016 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 446) w związku z art. 28 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jednolity Dz. U. z 2016r., poz. 778)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr 181/XXI/2016 Rady Gminy Mykanów z dnia 17 czerwca 2016 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miejscowości Mykanów w gminie Mykanów,

#### **Uzasadnienie**

W dniu 17 czerwca 2016 r. Rady Gminy Mykanów podjęła uchwałę 181/XXI/2016 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miejscowości Mykanów w gminie Mykanów. Stosownie do przepisu art. 20 ust. 2 cyt. ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (zwanej dalej u.p.z.p.) w dniu 27 czerwca 2016 r. Wójt Gminy Mykanów przekazał organowi nadzoru wymienioną na wstępie uchwałę wraz z dokumentacją prac planistycznych odzwierciedlającą przebieg postępowania w sprawie uchwalenia miejscowego planu w celu zbadania jej zgodności z przepisami prawa.

W dniu 15 lipca 2016 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze oraz poinformował Radę Gminy o możliwości złożenia wyjaśnień.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały Wojewoda Śląski stwierdził, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

- 1) Przepisy art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587 - zwanego dalej rozporządzeniem) wskazują na obowiązek określenia maksymalnej wysokości zabudowy. Wysokość zabudowy stanowi jeden z zasadniczych instrumentów kształtowania ładu przestrzennego na danym terenie. Określenie wskaźnika jakim jest maksymalna wysokość zabudowy w stosunku do wszystkich obiektów budowlanych jest celowe z punktu widzenia zapewnienia ładu przestrzennego. Należy podkreślić, że pojęcie wysokości zabudowy jest pojęciem szerszym od pojęcia wysokości budynku, obejmuje bowiem wszelkie obiekty budowlane dopuszczone do realizacji ustaleniami planu miejscowego (patrz: wyrok WSA w Poznaniu z dnia 26 czerwca 2013r., sygn. akt: IV SA/Po 505/13; WSA w Gdańsku z dnia 3 kwietnia 2012r., sygn. akt II SA/Gd 542/12).

W kwestionowanej uchwale określono w rozdziale II pt. „Ustalenia ogólne dla całego obszaru objętego planem” wysokość reklam oraz obiektów telekomunikacyjnych. W ustaleniach rozdziału III pt. „Ustalenia szczegółowe dla terenów” określono wysokości różnego rodzaju budynków (zależnie od ich przeznaczenia) oraz budynków gospodarczych i garażowych. Dla wybranych przeznaczeń określono wysokość dominant, attyk i maskownic oraz dopuszczonych do zachowania istniejących budynków. Określono także wysokości wież elektrowni wiatrowych na terenach 1PE, 2PE, 3PE, 4PE. Dokonując szeregu drobiazgowych ustaleń wysokości poszczególnych elementów zabudowy jednak nie określono wysokości wszystkich obiektów

budowlanych dopuszczonych do realizacji w planie. W szczególności nie określono wysokości istniejących elektrowni wiatrowych znajdujących się na terenie 3R i 4R, dopuszczając zachowanie, modernizację, przebudowę oraz remonty istniejących obiektów budowlanych.

Zatem część elementów zagospodarowania została pozbawionych wymaganego prawem parametru jakim jest maksymalna wysokość zabudowy, co rażąco narusza art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia. Dopuszczenie zachowania, modernizacji, przebudowy czy remontów istniejących obiektów budowlanych implikuje konieczność ustalenia maksymalnej wysokości zabudowy dla wszystkich obiektów budowlanych nawet, gdy na danym terenie nie przewiduje się realizacji nowej zabudowy. Ponadto uchwałodawca powinien tak formułować postanowienia uchwały, aby dało się je w sposób niebudzący wątpliwości zinterpretować. W tym celu należy używać wartości liczbowych i fachowego słownictwa. (patrz: II SA/Wr 277/13).

- 2) Stosownie do przepisu art. 4 ust. 1 oraz 14 ust. 1 u.p.z.p. celem planu miejscowego jest ustalenie przeznaczenia terenu oraz określenie sposobów jego zagospodarowania i warunków zabudowy. Określając przeznaczenie terenu oraz zasady zagospodarowania rada gminy może ustalać nakazy, zakazy, dopuszczenia oraz ograniczenia w zabudowie i zagospodarowaniu. Jednocześnie ustawodawca zobligował uchwałodawcę do wyczerpania upoważnienia ustawowego poprzez uregulowanie wszystkich kwestii zawartych w art. 15 ust. 2. Z kolei art. 15 ust. 3 zawiera fakultatywne elementy miejscowego planu. Nie budzi jednak żadnych wątpliwości, że organem uprawnionym do określania zawartych w planie regulacji jest rada gminy. Stosownie bowiem do art. 3 ust. 1 u.p.z.p. kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy należy do zadań własnych gminy. Realizując te zadania rada gminy uchwała miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, które to kompetencje nadaje jej norma zawarta w art. 20 ust. 1 u.p.z.p. Tymczasem w kwestionowanej uchwale Rada Gminy Mykanów wielokrotnie stosuje odwoływanie do wykonania dodatkowych czynności takich jak np.: ochrona „na podstawie odrębnego opracowania” (§ 7 pkt 6 lit. c), wymaganie „przeprowadzenie badań archeologicznych” (§ 7 pkt 14), czy ustalenie uzależnione od stanowiska innych organów i instytucji – prowadzenie sieci „zgodnie z ustaleniami właściwego dysponenta” (§ 9 pkt 6) lub „na warunkach ustalonych z dysponentem danej sieci” (§ 13 ust. 1 pkt 4 lit. c). Zastosowane regulacje nie wypełniają ustawowego obowiązku ustalenia zasad zagospodarowania terenu jaki spoczywa na gminie. Niedopuszczalne jest także odwoływanie się do ustaleń, które zostaną poczynione później już podczas obowiązywania planu miejscowego. Ustalenia planu powinny w sposób jednoznaczny i niebudzący wątpliwości regulować kwestie związane z przeznaczeniem terenu oraz zasadami jego zabudowy i zagospodarowania, w tym jasno określać prawa i obowiązki inwestorów, a regulacje planu nie mogą być uzależnione od późniejszych decyzji innych podmiotów.

Z kolei w § 26 ust. 2 badanej uchwały, ustalając szczegółowe warunki dla terenów instalacji do produkcji energii elektrycznej (1PE, 2PE, 3PE, 4PE) Rada Gminy poczyniła szereg ustaleń, które nie należą do jej kompetencji i są już uregulowane innymi obowiązującymi przepisami np.:

- w pkt 10: „**dopuszcza się geodezyjne wydzielenie terenów zainwestowanych (tereny elektrowni wiatrowych wraz z placami, drogi technologiczne, stacje elektroenergetyczne, infrastruktura techniczna - związane z funkcjonowaniem elektrowni),**
- w pkt 16: **konstrukcja wieży musi posiadać zabezpieczenia odgromowe i przed porażeniem prądem elektrycznym;**
- w pkt 17: **budowa elektrowni wiatrowych wymaga na etapie projektu budowlanego rozpoznania geotechnicznych warunków posadowienia obiektów budowlanych, zgodnie z przepisami odrębnymi.**

Ponadto regulując warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy, Rada Gminy Mykanów ustaliła w § 9 pkt 4 uchwały, że: „**obiekty o wysokości 100m i więcej nad poziom terenu, podlegają zgłoszeniu do Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego, w trybie określonym przepisami odrębnymi**”, a w § 9 pkt 4, że: „**obiekty o wysokości 50m i więcej nad poziom terenu, podlegają zgłoszeniu do właściwego organu nadzoru nad lotnictwem wojskowym w trybie określonym przepisami odrębnymi**” oraz dodatkowo w § 13 ust. 9 pkt 3 dla infrastruktury telekomunikacyjnej wymóg: „**w przypadku lokalizacji masztów i innych obiektów związanych z teletechniką o wysokości równej i większej 50m nad poziomem terenu, nakazuje się zgłoszenia przed wydaniem pozwolenia budowę do właściwej służby ruchu lotniczego sił zbrojnych RP**”.

Kwestie te zostały uregulowane odpowiednio:

- w ustawie z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity Dz. U. z 2015 r., poz. 1774 ze zm.) oraz rozporządzeniu Rady Ministrów z 7 grudnia 2004 r. w sprawie sposobu i trybu dokonywania podziałów nieruchomości (Dz.U. nr 268, poz. 2663),
- w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (tekst jednolity Dz.U. z 2016 r., poz.290 ze zm.) oraz w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (tekst jednolity Dz.U. z 2015r., poz. 1422),
- w rozporządzeniu Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie ustalania geotechnicznych warunków posadowienia obiektów budowlanych (Dz.U. 2012 poz. 463),
- w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 25 czerwca 2003 r. w sprawie sposobu zgłaszania oraz oznakowania przeszkód lotniczych (Dz. U. Nr 130, poz. 1193 ze zm.).

W akcie prawa miejscowego nie reguluje się spraw, które zostały już wyczerpująco unormowane w przepisach powszechnie obowiązujących, a powtarzanie oraz w szczególności modyfikowanie przepisów ustaw jest niedopuszczalne w uchwale. Stosownie do przepisu § 22, w związku z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 283), rada gminy redagując przepisy prawa miejscowego może jedynie zamieścić odesłanie do innej ustawy (rozporządzenia), ale tylko wtedy gdy uregulowania w nich zawarte uzupełniają lub odmiennie regulują sprawy normowane uchwałą, jednakże pod warunkiem jednoznacznego wskazania aktu normatywnego, do którego następuje odesłanie oraz określenia zakresu spraw, dla których odesłanie następuje.

Natomiast ustalenie w § 26 ust. 2 pkt 7 w którym określono, że „*szczegółowe parametry i lokalizacja poszczególnych elektrowni wiatrowych wraz z infrastrukturą towarzyszącą w obrębie terenów PE nastąpi na etapie sporządzania projektów budowlanych, przy zachowaniu nieprzekraczalnych linii zabudowy określonych na rysunku planu*” stanowi „de facto” odstępianie od ustalenia parametrów do których rada gminy została zobowiązana przepisami art. 15 ust. 2 pkt 6.

- 3) Badana uchwała narusza także przepisy § 8 ust. 2 rozporządzenia, które wskazują na potrzebę spójności pomiędzy ustaleniami w części tekstowej i graficznej.

W kwestionowanej uchwale określono w § 3 pkt 16 „*granica strefy ograniczenia w zabudowie, zagospodarowaniu i użytkowaniu terenów – izofona 45dB*”, następnie w § 26 ust. 2 pkt 12 określono, że „*realizację przedsięwzięcia warunkuje się zachowaniem procedur określonych w przepisach odrębnych, m. in. obowiązuje zagospodarowanie w sposób w sposób nie powodujący przekroczeń norm hałasu na terenach sąsiednich, zgodnie z obowiązującymi przepisami, w szczególności granicy strefy ograniczenia w zabudowie, zagospodarowaniu i użytkowaniu terenów – izofony 40dB oraz wymaga się przeprowadzenia postępowania w sprawie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko – zgodnie z przepisami odrębnymi*”. Natomiast na rysunku planu podano w legendzie: „*granica strefy ograniczenia w zabudowie, zagospodarowaniu i użytkowaniu terenów – izofona 40dB*”.

Z art. 20 ust.1 u.p.z.p. „in fine” wynika konieczność powiązania treści zawartych w tekście z rysunkiem i odwrotnie. Plan miejscowy składa się z części tekstowej, zawierającej ustalenia planowe oraz graficznej (rysunku planu). „*Rysunek planu jest zatem integralną częścią planu i ma tym samym moc wiążącą. Część graficzna planu jest "uszczegółowieniem" części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie - z uwzględnieniem zarówno części graficznej jak i tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu. Część tekstowa planu nie może zatem zawierać ustaleń, które nie znajdują oparcia w części graficznej planu*” (patrz: II SA/Lu 393/09).

Także w części tekstowej uchwały występują błędy naruszające Zasady techniki prawodawczej. Są to w szczególności: - brak spójności w numeracji tekstu planu, który zawiera w § 15 dwa razy ust. 3 oraz w § 19 ust. 2 pkt 1 (dotyczącym terenu 2UP) gdzie wsazano odesłanie do § 7 pkt 4, który nie dotyczy zakresu ustaleń dla terenu 2UP.

- 4) Badana uchwała narusza także przepisy art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. Błędne jest bowiem wprowadzenie jakiegokolwiek ustalenia dla danego obszaru odwołującego się do oznaczenia działki ewidencyjnej. Tymczasem w § 38, § 39, § 40, § 41, które dotyczą ustaleń dla istniejących dróg określono ich przebieg jako „*w granicach istniejących działek ewidencyjnych*”. Należy podkreślić, że podstawowym instrumentem planu miejscowego zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. jest wyznaczony liniami rozgraniczającymi teren. Teren

wyznacza się ustalając dla niego przeznaczenie i zasady zagospodarowania. Jeśli więc intencją rady gminy jest ustalenie dla danego terenu, odmiennego przeznaczenia, bądź odmiennych zasad zagospodarowania, winna wydzielić go liniami rozgraniczającymi, a nie określać ten teren odwołując się do granic działki ewidencyjnej. Ewidencja gruntów i budynków stanowi systematycznie aktualizowany zbiór informacji o gruntach, budynkach i lokalach, ich właścicielach oraz o innych osobach fizycznych lub prawnych władających tymi gruntami, budynkami i lokalami. Do ewidencji gruntów mogą zostać wprowadzane zmiany na podstawie udokumentowanego zgłoszenia zmiany bądź w drodze decyzji. Działki mogą być dzielone, scalane bądź łączone przy czym zmiany te wiążą się ze zmianą numeracji działek. Zatem ustalenia dotyczące dróg w przypadku wprowadzenia zmian w ewidencji gruntów, mogą podlegać nieprzewidywalnym zmianom. Dodatkowo, w przywołanych ustaleniach, uchwalodawca odwołuje się także do linii rozgraniczającej określając je, „*jak na rysunku planu*”. Może oznaczać to, że zastosowano tu dwa sposoby wydzielenia terenu dróg (mogącą podlegać zmianie granicą działki ewidencyjnej oraz linią rozgraniczającą). Niedopuszczalna jest dwoistość ustaleń planu, która będzie pozwalała na różne interpretacje tego planu. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego i jego przepisy winny być czytelne i jednoznaczne niezależnie od wydawanych w trakcie jego obowiązywania indywidualnych decyzji dotyczących ewidencji gruntu.

W myśl art. 85 i 86 ustawy o samorządzie gminnym wojewoda sprawuje nadzór nad działalnością gminną na podstawie kryterium zgodności z prawem. Na podstawie art. 91 wskazanej ustawy uchwała gminy, która jest sprzeczna z prawem jest nieważna.

O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w drodze rozstrzygnięcia nadzorczego. O zakresie rozstrzygnięcia decyduje natomiast fakt, czy stwierdzone naruszenie prawa będzie miało wpływ na całą uchwałę, czy będzie dotyczyło jedynie pojedynczych przepisów niezgodnych z aktami prawa hierarchicznie wyższymi, które to jednak naruszenia nie będą rzutować na całą uchwałę. Zgodnie bowiem z art. 28 ustawy istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części.

W omawianej sprawie, wskazane naruszenie zasad sporządzania planu, dawało organowi nadzoru podstawy do stwierdzenia nieważności w całości uchwały Nr 181/XXI/2016 Rady Gminy Mykanów z dnia 17 czerwca 2016 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miejscowości Mykanów w gminie Mykanów.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga 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

**Bożena Goldamer - Kapala**

**Otrzymują:**

- 1) Rada Gminy Mykanów,
- 2) A/a.