



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

---

Katowice, dnia 13 lutego 2017 r.

Poz. 912

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IFIII.4131.1.17.2017 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 1 lutego 2017 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 ze zm.), w związku z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r., poz. 778 ze zm.),

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały nr XXVIII/217/2016 Rady Gminy Mstów z dnia 23 grudnia 2016 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Mstów w granicach sołectwa MOKRZESZ.

#### **Uzasadnienie**

W dniu 23 grudnia 2016 r. Rada Gminy Mstów podjęła uchwałę nr XXVIII/217/2016 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Mstów w granicach sołectwa MOKRZESZ.

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 2 stycznia 2017 r., Wójt Gminy Mstów przekazał organowi nadzoru uchwałę nr XXVIII/217/2016 celem zbadania jej zgodności z prawem oraz dokumentację prac planistycznych odzwierciedlającą przebieg postępowania w sprawie uchwalenia miejscowego planu.

W dniu 23 stycznia 2017 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze oraz poinformował Gminę o możliwości złożenia wyjaśnień.

Pismem z dnia 27 stycznia 2017 r., znak: GK.6720.2.2017.MK, Wójt Gminy Mstów złożył wyjaśnienia odnoszące się do stwierdzonych przez organ nadzoru nieprawidłowości.

W trakcie prowadzonego postępowania nadzorczego organ nadzoru, po przeanalizowaniu legalności przedmiotowej uchwały z uwzględnieniem wyjaśnień gminy, stwierdził, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w następującym zakresie.

1. Stosownie do przepisu art. 3 ustawy z dnia 20 maja 2016 r. *o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych* (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r., poz. 961 – zwaną dalej: *ustawą o wiatrakach*) – lokalizacja elektrowni wiatrowej następuje wyłącznie na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Przepis art. 7 ust. 1 *ustawy o wiatrakach* wskazuje natomiast wyraźnie, że plan miejscowy przewidujący lokalizację elektrowni wiatrowej, określa całkowitą wysokość elektrowni wiatrowej i **jest sporządzany co najmniej dla obszaru**, na którym – zgodnie z art. 4 ust. 1 – nie mogą być zlokalizowane nowe budynki mieszkalne albo budynki o funkcji mieszanej, w skład której wchodzi funkcja mieszkaniowa, a którego granice są wyznaczane z uwzględnieniem maksymalnej całkowitej wysokości elektrowni wiatrowej określonej w tym planie. Art. 4 ust. 1 *ustawy o wiatrakach*, precyzuje, że odległość elektrowni wiatrowej od zabudowy mieszkaniowej oraz odległość zabudowy od elektrowni wiatrowej jest równa lub większa od dziesięciokrotności wysokości elektrowni wiatrowej mierzonej od poziomu gruntu do najwyższego punktu

budowli, wliczając elementy techniczne, w szczególności wirnik wraz z łopatami (całkowita wysokość elektrowni wiatrowej). Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, odpowiednio do wskazanych przepisów, przewidujący lokalizację elektrowni wiatrowej, powinien być sporządzony w taki sposób by przedstawiać zarówno teren, na którym elektrownia wiatrowa jest dopuszczona, jak również obszar jej oddziaływania, stanowiący strefę odpowiadającą dziesięciokrotności wysokości elektrowni wiatrowej.

Uchwałą nr XXVIII/217/2016 Rada Gminy Mstów, dla terenu rolniczego z zakazem zabudowy oznaczonego symbolem 5RZ (§ 23 ust. 3 pkt 4) dopuściła możliwość lokalizacji urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100 kW, poprzez wskazanie na rysunku planu stref oddziaływania obiektów i urządzeń OZE. W § 2 ust. 1 pkt 25 uchwały, rada gminy zdefiniowała **strefę oddziaływania obiektów i urządzeń OZE** jako *granice terenów pod budowę obiektów i urządzeń (tj. farm wiatrowych i farm fotowoltaicznych, gdzie maksymalna całkowita wysokość elektrowni wiatrowej wynosi do 50 m, wysokość urządzenia fotowoltaicznego wynosi do 5.0 m) w oparciu o systemy wykorzystujące odnawialne źródła energii o mocy przekraczającej 100 kW. Granica ta jest równoznaczna z granicą strefy ochronnej stanowiącą granicę obszaru domkniętego (granicy związanej z ograniczeniami w zabudowie, zagospodarowaniu przestrzennym i użytkowym terenu) dla lokalizacji tych urządzeń a wyznaczonych na rysunku planu linią przerywaną (oznaczenie graficzne kreskowe wskazujące kierunek występowania OZE) oraz oznaczonych symbolem literowym OZE (po zewnętrznej stronie linii). Co oznacza, że obszar oddziaływania jest wewnątrz tj. po wewnętrznej stronie wyznaczonej graficznie linii. Równocześnie gmina w § 2 ust. 1 pkt 26 uchwały zdefiniowała pojęcie **strefy ochronnej od OZE**, przez którą rozumie się obszar honorujący wymaganą odległość zgodnie z art. 4 oraz art. 5 ustawy o wiatrakach.*

Po weryfikacji rysunku planu organ nadzoru stwierdził, że dopuszczając możliwość lokalizacji elektrowni wiatrowych w **strefie oddziaływania obiektów i urządzeń OZE** oraz wyznaczając **strefy ochronne od OZE**, Rada Gminy Mstów rażąco naruszyła art. 7 ust. 1 ustawy o wiatrakach, poprzez opracowanie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, nie obejmującego obszaru, o którym mowa w art. 4 ust. 1 ustawy o wiatrakach. W omawianej sprawie, gmina dopuściła bowiem możliwość lokalizacji elektrowni wiatrowych do granicy administracyjnej gminy, wykraczając tym samym z ograniczeniami w zabudowie poza granice obszaru objętego planem. Przepis art. 7 ustawy o wiatrakach jednoznacznie natomiast wskazuje, że obszar ten ma zawierać się w granicach planu, który dopuszcza lokalizację elektrowni wiatrowych.

W miejscu tym należy także wyraźnie wskazać, że dopuszczając lokalizację elektrowni wiatrowych na granicy administracyjnej gminy, Rada Gminy Mstów doprowadziła do ograniczenia możliwości lokalizowania zabudowy mieszkaniowej w gminie sąsiedniej. Stosownie do przepisu art. 3 ust. 1 u.p.z.p., gmina została upoważniona do stanowienia polityki przestrzennej poprzez uchwalenie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego **wyłącznie w granicach administracyjnych gminy**. Rada gminy nie posiada kompetencji do stanowienia ustaleń w planie miejscowym, które przekładają się na politykę przestrzenną gminy sąsiedniej. Mając na uwadze powyższe, należało stwierdzić rażące naruszenie art. 4 ust. 1, w związku z art. 7 ust. 1 ustawy o wiatrakach, a także art. 3 ust. 1 u.p.z.p.

2. Przy lokalizowaniu **stref oddziaływania obiektów i urządzeń OZE**, Rada Gminy Mstów rażąco naruszyła art. 15 ust. 1 u.p.z.p. oraz art. 20 ust. 1 u.p.z.p., a także art. 15 ust. 3 pkt 3a u.p.z.p. Odpowiednio do wskazanych przepisów, wójt gminy sporządza projekt planu miejscowego zgodnie z zapisami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, rada gminy uchwała natomiast ten plan stwierdzając, że nie narusza on ustaleń studium. Przepis art. 15 ust. 3 pkt 3a wskazuje natomiast, że w zależności od potrzeb, w planie miejscowym uwzględnia się granice terenów pod budowę urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100 kW oraz granice ich stref ochronnych związanych z ograniczeniami w zabudowie, zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu oraz występowaniem znaczącego oddziaływania tych urządzeń na środowisko, pod warunkiem, że tereny te zostały uprzednio wskazane w studium gminy.

Uchwałą nr XXIII/175/2012 z dnia 29 czerwca 2012 r. Rada Gminy Mstów przyjęła uchwałę w sprawie uchwalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Mstów. W przedmiotowym studium, w kierunkach zagospodarowania przestrzennego, w *Rozdziale 9 – Obszary, dla których gmina zamierza sporządzić miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, w tym obszary wymagające zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne*, rada gminy ustaliła, że dopuszcza się możliwość lokalizacji elektrowni wiatrowych poza granicami terenów chronionych na podstawie ustaw: o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, o ochronie przyrody oraz Prawa wodnego, pod

warunkiem opracowania planu miejscowego dla ich lokalizacji. Jednocześnie w innych postanowieniach studium gmina nie odniosła się do możliwości lokalizowania na terenie gminy innych urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii, w tym takich o mocy przekraczającej 100 kW.

Należy więc przyjąć, że lokalizując elektrownie wiatrowe w **strefach oddziaływania obiektów i urządzeń OZE**, gmina postępowała zgodnie z zapisami studium. W strefach tych uchwałodawca dopuścił jednak również możliwość lokalizacji farm fotowoltaicznych wytwarzających energię o mocy przekraczającej 100 kW, co wynika z definicji tych stref zawartej w § 2 ust. 1 pkt 25 uchwały, która była cytowana już w treści niniejszego rozstrzygnięcia.

Skoro zatem zapisy uchwały nr XXIII/175/2012 w sprawie uchwalenia studium nie dopuszczają możliwości lokalizacji urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100 kW, dopuszczenie w planie miejscowym przyjętym badaną uchwałą nr XXVIII/217/2016 możliwości lokalizacji farm fotowoltaicznych o mocy powyższej 100 kW, należało uznać za ustalenie stojące w sprzeczności z postanowieniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Mstów, a także za sprzeczne z przepisami art. 15 ust. 3 pkt 3a, w związku z art. 10 ust. 2a u.p.z.p.

3. W § 9 ust. 7 Rada Gminy Mstów ustaliła minimalną liczbę miejsc postojowych dla poszczególnych terenów objętych planem miejscowym. Na obowiązek taki wskazuje art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p., w związku z § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie *wydanego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego* (Dz. U. Nr 164, poz. 1587 – zwanego dalej: *rozporządzeniem*), w myśl którego w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady dotyczące modernizacji, rozbudowy i budowy systemu komunikacyjnego, w tym wskaźniki w zakresie komunikacji, w szczególności ilość miejsc parkingowych. W § 9 ust. 7 pkt 7 uchwały, dla terenu cmentarza oznaczonego symbolem 1ZC, rada gminy ustaliła, że: *obowiązuje bilansowanie miejsc parkingowych w ramach terenu*. Jednocześnie nie wskazano jaki jest wskaźnik ilości miejsc postojowych. Zgodnie ze wskazanymi wyżej przepisami prawodawca uchwalając miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego ma ustalić dla poszczególnych terenów liczbę miejsc parkingowych. Rada gminy może dopuścić bilansowanie miejsc postojowych, jednak w takiej sytuacji musi wyraźnie wskazać z jakimi miejscami parkingowymi – zlokalizowanymi w jakim terenie, to bilansowanie ma nastąpić oraz przy uwzględnieniu jakich wskaźników. Pod pojęciem bilansować rozumie się *zestawiać, podsumować*. W omawianej sytuacji rada gminy dopuściła bilansowanie miejsc parkingowych w terenie, dla którego zobowiązana jest wskaźnik miejsc parkingowych ustalić, jednocześnie nie wskazując minimalnej liczby tych miejsc. Określenie minimalnej liczby miejsc parkingowych dla poszczególnych terenów jest obligatoryjnym elementem planu miejscowego i uchwałodawca nie może sam się z tego obowiązku zwolnić. Takie bowiem działanie narusza wskazane przepisy wskazuje art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p., w związku z § 4 pkt 9 *rozporządzenia*.

4. W § 5 ust. 12 uchwały Rada Gminy Mstów określiła szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości, w tym wymagane przepisami art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 8 *rozporządzenia* parametry działek uzyskanych w wyniku procedury scalania i podziału nieruchomości.

Ponad parametry wymagane wymienionymi przepisami postanowiono dodatkowo w § 5 ust. 12 pkt 4, że: *ustalone minimalne powierzchnie działek nie obowiązują w przypadku dokonywania podziałów pod drogi, ulice, place, obiekty i urządzenia infrastruktury technicznej oraz podziałów mających na celu powiększenie działek sąsiednich oraz dokonywania podziałów mających na celu uregulowanie spraw własnościowych związanych z istniejącą zabudową*.

Wskazane w § 5 ust. 12 pkt 4 uchwały regulacje nie stanowią elementów procedury scalania i podziału nieruchomości, o której mowa w przepisach art. 101 i dalszych ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. *o gospodarce nieruchomościami* (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r., poz. 2147 ze zm.), polegającej na poprawie warunków ich przyszłego zagospodarowania poprzez stworzenie racjonalnej struktury obszarowej zgodnie z przeznaczeniem określonym w planie miejscowym. W wyniku scalania i podziału nieruchomości powstają bowiem działki gruntu o parametrach określonych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z § 4 pkt 8 *rozporządzenia*, w związku z przepisami art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p., plan powinien określać minimalne lub maksymalne szerokości frontów działek, ich powierzchnie oraz określać kąt położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego.

W ramach procedury scaleniowej nie zachodzi natomiast procedura powiększenia działki sąsiedniej, regulacji jej granic lub spraw własnościowych – czyli podziałów nieruchomości dokonywanych na indywidualny wniosek. W takiej bowiem sytuacji mają zastosowanie przepisy zawarte w *Rozdziale I. Podziały*

*nieruchomości ustawy o gospodarce nieruchomościami*, które w art. 96 ust. 1 zastrzegają decyzję w sprawie podziału nieruchomości dla wójta, burmistrza albo prezydenta miasta. Zatem to nie rada gminy, ale wójt, burmistrz lub prezydent miasta jest organem właściwym do podziału nieruchomości. *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie jest aktem przeznaczonym do dokonywania takich rozstrzygnięć o charakterze indywidualnym. Podział kompetencji między radę gminy i wójta gminy oznacza w szczególności, że rada nie jest uprawniona do udzielania w swych uchwałach wytycznych wiążących wójta przy wykonywaniu jego ustawowych kompetencji* (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 stycznia 2011 r. – sygn. akt II OSK 2235/10; publ. [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl)).

Kwestia wydzielenia działek pod drogi w ramach procedury scalania i podziału została natomiast uregulowana w art. 105 ustawy *o gospodarce nieruchomościami* i nie powinna być ponownie regulowana przez akt prawa miejscowego.

Zamieszczając w miejscowym planie przytoczone przepisy – § 5 ust. 12 pkt 4 – rada gminy 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 upoważnionego do określenia zasad podziału nieruchomości w drodze decyzji administracyjnej.

5. Ponadto plan miejscowy zatwierdzony uchwałą nr XXVIII/217/2016 zawiera uchybienia naruszające *Zasady techniki prawodawczej*, ustanowione rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie *Zasad techniki prawodawczej*, jako załącznik do powyższego rozporządzenia (Dz.U. z 2016 r., poz. 283). W zapisach planu występuje brak spójności w numeracji rozdziałów wymienionych w § 4, zawierającym *spis treści* uchwały, które oznaczono cyframi rzymskimi, co nie znajduje potwierdzenia w tekście planu, gdzie te same rozdziały, zawierające ustalenia ogólne i szczegółowe, ponumerowane są cyframi arabskimi. Przykładowo, w § 4 ust. 2 wskazano, iż w *Rozdział II* zawarte są ustalenia ogólne, zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego obowiązujące dla całego obszaru w granicach sołectwa Mokrzesz, natomiast w tekście planu rozdział ten oznaczony jest cyfrą arabską jako *Rozdział 2*.

W myśl art. 85 i 86 *ustawy o samorządzie gminnym* wojewoda sprawuje nadzór nad działalnością gminną na podstawie kryterium zgodności z prawem. Zgodnie z 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.

Na konieczność taką wskazuje także art. 28 u.p.z.p., którego przepisy jednoznacznie mówią, że istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały gminy w całości lub w części.

W omawianej sprawie, wskazane naruszenie zasad sporządzania planu, dawało organowi nadzoru podstawy do stwierdzenia w całości nieważności zapisów uchwały nr XXVIII/217/2016 Rady Gminy Mstów z dnia 23 grudnia 2016 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Mstów w granicach sołectwa MOKRZESZ.

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

**Bożena Goldamer - Kapala**

Otrzymuje:

1. Rada Gminy Mstów
2. a/a.