



WOJEWODA ŚLĄSKI

IFIII.4131.1.18.2019

Katowice, dnia 8 marca 2019 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 *ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2018 r., poz. 994 ze zm.) w związku z art. 28 ust. 1 *ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (Dz. U. z 2018, poz. 1945 ze zm.),

stwierdzam nieważność

uchwały Nr IV/39/2019 Rady Miejskiej w Toszku z dnia 30 stycznia 2019 r. *w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy Toszek dla terenu położonego w sołectwie Pniów.*

Uzasadnienie

W dniu 30 stycznia 2019 r. Rada Miejska w Toszku podjęła uchwałę Nr IV/39/2019 *w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy Toszek dla terenu położonego w sołectwie Pniów.*

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.

Stosownie do przepisu art. 20 ust. 2 *ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* pismem z dnia 5 lutego 2019 r. znak: IKP.6721.6.2018, Burmistrz Toszka przekazał organowi nadzoru tę uchwałę wraz z dokumentacją prac planistycznych, celem dokonania oceny zgodności z prawem.

W dniu 28 lutego 2019 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze mające na celu zbadanie legalności uchwały, o czym zawiadomił Radę Miejską w Toszku.

W trakcie prowadzonego postępowania nadzorczego, mającego na celu zbadanie legalności uchwały, organ nadzoru stwierdził, że uchwała Nr IV/39/2019 została podjęta z istotnym naruszeniem przepisów prawa w następującym zakresie:

1. Stosownie do art. 4 ust. 1 *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* plan miejscowy jest podstawowym narzędziem regulacji zagospodarowania przestrzennego. Zawiera

przepisy powszechnie obowiązujące w zakresie przeznaczenia terenów, ich zagospodarowania oraz warunków zabudowy, stanowiących bezpośrednią podstawę do wydawania m.in. decyzji o pozwoleniu na budowę. Z tego też względu jego przepisy powinny być na tyle precyzyjne i szczegółowe, by nie budzić wątpliwości interpretacyjnych przy wydawaniu decyzji administracyjnych, opartych na tych zapisach. Pamiętać przy tym należy, iż plan miejscowy zagospodarowania przestrzennego określa przede wszystkim przeznaczenie terenu – art. 15 ust. 2 pkt 1 *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, a tym samym przesądza o ograniczeniu prawa własności. Dlatego też, wszelkie ograniczenia w zabudowie i zagospodarowaniu terenu, wynikające z ustaleń planu, powinny być ścisłe, by nie rodzić niepewności, co do możliwości zagospodarowania terenu w sposób wskazany w planie. W uchwalonym *miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy Toszek dla terenu położonego w sołectwie Pniów* wprowadzono strefę z zakazem zabudowy. Strefa ta jednak nie została wrysowana na załączniku graficznym, a z podkładu mapowego nie można odczytać gdzie znajdują się cieki wodne, z którymi zakaz zabudowy jest powiązany. Nienaniesienie na rysunku planu miejscowego cieków wodnych, od których w teksie w § 7 ust. 3 pkt 3 lit. b tegoż planu miejscowego wprowadzono *zakaz lokalizacji nowych obiektów budowlanych innych niż urządzenia wodne i przeciwpowodziowe oraz urządzenia infrastruktury drogowej i technicznej w odległości mniejszej niż 5,0 m od linii brzegowej, tj. od górnej krawędzi skarpy brzegowej cieków wodnych*, powoduje niejasność gdzie tak naprawdę ograniczenie to występuje. A zatem inaczej kształtuje się normatywność części tekstowej, a inaczej – części graficznej przedmiotowego planu.

Załącznik graficzny jest integralnym elementem uchwały w sprawie uchwalenia miejscowego planu, co bezpośrednio wynika z art. 20 ust. 1 *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*. Część graficzna stanowi bowiem wyjaśnienie (uzupełnienie) części tekstowej. Różnice w części tekstowej i graficznej uniemożliwiają zastosowanie planu w praktyce. Skoro część graficzna planu jest *uszczegółowieniem* części tekstowej to ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie – z uwzględnieniem treści zawartej zarówno w części graficznej, jaki i tekstowej planu.

Należy zauważyć, że niespójność pomiędzy treścią uchwały, w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a jej częścią graficzną narusza zasady sporządzenia planu miejscowego co narusza § 8 ust. 2 *rozporządzenia* Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. *w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego* (Dz. U. z 2003 r., Nr 164, poz. 1587).

Ustalony w teksie planu zakaz zabudowy pasa terenu o szerokości co najmniej 10 m, bez wrysowania tego ograniczenia na rysunku planu, stanowi ponadto naruszenie zasad techniki prawodawczej ustalonych *rozporządzeniem* Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2012 r. *w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”* (Dz. U. z 2016, poz. 283), stosowanych do aktów prawa miejscowego na podstawie § 143 tychże. Przepis prawa materialnego powinien bowiem możliwie bezpośrednio i wyraźnie wskazywać kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować (§ 25). Jeżeli norma ma znajdować zastosowanie tylko w określonych okolicznościach, okoliczności te jednoznacznie i wyczerpująco wskazuje się w przepisie prawnym przez rodzajowe ich określenie.

2. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Dla każdego wyznaczonego terenu oprócz przeznaczenia określa się zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, między innymi maksymalną i minimalną intensywność zabudowy, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej, maksymalną wysokość zabudowy. Tymczasem na rysunku planu wyznaczono teren o symbolu ZL, który w legendzie opisano jako teren lasów. Niestety teren ten nie jest przywołany w tekście planu. Analizując tekst uchwały jak również rysunek planu organ nadzoru stwierdził, że dla terenu o symbolu ZL wrysowanego na rysunku planu nie ustalono w tekście planu przeznaczenia oraz nie wprowadzono dla tego terenu innych ustaleń obligatoryjnych zawartych w art. 15 ust. 2 *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*. W związku z powyższym istotnie naruszono cytowane wyżej przepisy.

Ponadto na rysunku, po wschodniej stronie terenu o symbolu UP, wyznaczono liniami rozgraniczającymi teren, któremu nie przypisano żadnego symbolu oraz w tekście planu nie wprowadzono dla niego ustaleń, czym również naruszono art. 15 ust. 2 pkt 1 *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*.

Oczywiście w tych przypadkach naruszono również art. 20 ust. 1 *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* oraz § 8 ust. 2 *rozporządzenia* Ministra Infrastruktury w sprawie *wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, wskazujące na konieczność powiązanie tekstu i rysunku planu miejscowego.

3. Kolejny zarzut jaki należy postawić przedmiotowej uchwale, to ustalenie wskaźników powierzchni zabudowy i powierzchni biologicznie czynnej w stosunku do działki zamiast do działki budowlanej dla terenów: ZŁ *teren łąk, pastwisk i sadów*, UP *teren zabudowy usługowo-produkcyjnej*.

W pierwszej kolejności należy wyjaśnić, że działka budowlana w rozumieniu art. 2 ust. 12 *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, to nieruchomość gruntowa lub działka gruntu, której wielkość, cechy geometryczne, dostęp do drogi publicznej oraz wyposażenie w urządzenia infrastruktury technicznej spełniają wymogi realizacji obiektów budowlanych wynikające z odrębnych przepisów i aktów prawa miejscowego. Działkę budowlaną może więc stanowić zarówno część działki gruntu jak i kilka takich działek. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* wskaźnik minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej należy określić w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej.

Przepisy *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* nie przewidują wprawdzie, że w miejscowym planie należy określić wskaźnik powierzchni zabudowy jednak na konieczność jego określenia dla terenów przeznaczonych pod zabudowę wskazuje § 4 pkt 6 *rozporządzenia* Ministra Infrastruktury w sprawie *wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*. Wskazany przepis *rozporządzenia* określa, że wskaźnik powierzchni zabudowy należy ustalić w stosunku do powierzchni działki lub terenu.

Zatem rada gminy powinna dla terenów o symbolach ZŁ i UP określić wskaźnik powierzchni zabudowy i powierzchni biologicznie czynnej w stosunku do działki budowlanej. Bowiem ustalając ten wskaźnik w stosunku do działki przepis ten może być interpretowany niejednoznacznie, zwłaszcza przez potencjalnych inwestorów, którzy będą zapewne odnosić go do działki gruntu (a więc opierać będą się na danych z ewidencji). Zgodnie z § 25 ust. 1 Zasad techniki prawodawczej, stanowiących załącznik do *rozporządzenia* Prezesa Rady Ministrów w sprawie *Zasad techniki prawodawczej*: Przepis prawa materialnego powinien możliwie bezpośrednio i wyraźnie wskazywać kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować (przepis podstawowy). Tym samym należy stwierdzić, że Rada Miejska w Toszku, postanowieniami wskazanych przepisów uchwały naruszyła również § 25 Zasad, które mają zastosowanie do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego na podstawie § 143 tychże. Wprowadzenie niejednoznacznych ustaleń dla terenów ZŁ i UP powoduje brak możliwości jednoznacznej interpretacji przepisów planu.

4. Ustaleniami *miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, Rada Gminy wyznaczyła teren łąk, pastwisk i sadów oznaczony symbolem ZŁ, na którym dopuszczono realizację budynków związanych z obsługą i konserwacją zieleni. Po analizie tekstu i rysunku planu organ nadzoru zauważył, że dla terenów ZŁ nie ustalono linii zabudowy, co zapisano również w tekście planu w § 12 ust. 3 pkt 1.

Natomiast określając zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego w § 6 ust. 1 pkt 1 uchwały wskazano, że zabudowę należy lokalizować zgodnie z wyznaczonymi w planie **nieprzekraczalnymi** liniami zabudowy, ale na rysunku planu takich linii nie wyznaczono.

Kolejno w § 10 ust. 3 pkt 1 wskazano, że dla *terenu zabudowy mieszkaniowej niskiej intensywności* o symbolu MN wyznacza się odległość **nieprzekraczalnej** linii zabudowy 4 m od linii rozgraniczającej tereny zgodnie z rysunkiem planu, przy czym takiej linii na rysunku planu nie wyznaczono. W § 11 ust. 3 pkt 1 ustalono, że dla *terenu zabudowy usługowo-produkcyjnej* o symbolu UP wyznacza się odległość **nieprzekraczalnej** linii zabudowy od 2 m do 4 m od terenów KDD zgodnie z rysunkiem planu, przy czym takiej linii na rysunku planu nie wyznaczono. Dla terenów o symbolach MN i UP wrysowano natomiast **obowiązującą** linię zabudowy.

Stosownie do przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* w planie miejscowym określa się obligatoryjnie zasady kształtowania zabudowy, w tym poprzez wyznaczenie linii zabudowy. Obowiązek taki wynika także z § 4 pkt 6 *rozporządzenia* Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie *wybranego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego* (Dz. U. Nr 164, poz. 1587). Dodatkowo przepis § 7 pkt 8 wskazanego rozporządzenia obliuguje uchwałodawcę do wskazania graficznego przebiegu linii zabudowy na rysunku planu.

Stosownie do przepisu art. 4 ust. 1 *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* ustalenie przeznaczenia, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Jednocześnie przepis art. 15 ust. 2 i 3 *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* zawiera zagadnienia, które w planie miejscowym określa się obligatoryjnie oraz

fakultatywnie w zależności od potrzeb, przy czym obowiązek zawarcia w planie zagadnień określonych w art. 15 ust. 2 *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* nie jest bezwzględny, gdyż musi podlegać dostosowaniu do warunków faktycznych występujących na obszarze objętym planem. Jeżeli więc plan miejscowy w ogóle nie przewiduje zabudowy, to brak jest potrzeby określania wymaganych przepisami art. 15 ust. 2 pkt 6 *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu.

W omawianej sytuacji uchwałą Nr IV/39/2019 Rada Miejska w Toszku wyznaczyła teren ZŁ, dla którego dopuszczono możliwość realizacji nowej zabudowy. Skoro zatem gmina dopuściła możliwość zabudowy wskazanego terenu, zobligowana była do określenia w planie zasad jego zagospodarowania, w tym poprzez wyznaczenie linii zabudowy. Brak jest bowiem w niniejszej sytuacji przesłanek do odstąpienia od wypełnienia ustawowego wymogu wynikającego z przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*.

W planie miejscowym linia zabudowy powinna być każdorazowo ustalona w celu ukształtowania zabudowy na terenie, na którym przewiduje się możliwość realizacji takiej zabudowy, z uwzględnieniem lokalnych uwarunkowań. To uwzględnienie nie może jednakże polegać na odstąpieniu od określenia obligatoryjnej normy planu miejscowego jaką jest linia zabudowy. Skoro zatem plan przewiduje dla wymienionych terenów zabudowę kubaturową brak jest przesłanek zwalniających radę gminy z wypełnienia obowiązku z art. 15 ust. 2 pkt 6 *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, obligującego do ustalenia linii zabudowy.

Jak już wskazano powyżej załącznik graficzny jest integralnym elementem uchwały, co bezpośrednio wynika z art. 14 ust. 2 i art. 20 ust. 1 *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*. Różnice w części tekstowej i graficznej uniemożliwiają zastosowanie planu w praktyce. Skoro część graficzna planu jest uszczegółowieniem części tekstowej to ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie – z uwzględnieniem treści zawartej zarówno w części graficznej, jaki i tekstowej planu. Zatem Rada Miejska w Toszku nieprecyzyjnie określając linię zabudowy naruszyła powyższe przepisy przez wskazanie w przepisach ogólnych oraz w przepisach szczegółowych w § 10 ust. 3 pkt 1 dla *terenu zabudowy mieszkaniowej niskiej intensywności* o symbolu MN oraz w § 11 ust. 3 pkt 1 dla *terenu zabudowy usługowo-produkcyjnej* o symbolu UP, że zabudowę należy lokalizować zgodnie z wyznaczonymi w planie **nieprzekraczalnymi** liniami zabudowy, a nieprzekraczalnych linii zabudowy nie wrysowano na rysunku miejscowego planu.

5. Rada gminy w § 5 ust. 1 pkt 5 uchwały, wskazała, że obowiązującym elementem ustaleń planu, wyznaczonym na rysunku planu jest wykaz stanowisk archeologicznych objętych ochroną, a zgodnie z ustaleniem § 8 ust. 1 uchwały *w granicach obszaru objętego planem nie występują stanowiska archeologiczne*. Analizując rysunek planu należy wskazać, że nie wskazano stanowisk archeologicznych. Nie dość, że ustalenia § 5 ust. 1 pkt 5 i § 8 ust. 1 uchwały są ze sobą sprzeczne, to § 5 ust. 1 pkt 5 uchwały nie ma powiązania z rysunkiem planu.

Jak to już podkreślano w niniejszym rozstrzygnięciu o konieczności powiązania tekstu uchwały z rysunkiem miejscowego planu stanowi art. 20 ust. 1 *in fine* *ustawy o planowaniu*

i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z § 8 ust. 2 *rozporządzenia* Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Na projekcie rysunku planu, a w konsekwencji w podjętej uchwale w sprawie miejscowego planu, stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie rysunku z tekstem planu miejscowego.

Ponadto ustalenia planu wskazujące, że stanowiska archeologiczne znajdują się na obszarze objętym opracowaniem i brak ich wskazania na rysunku, może wprowadzić w błąd odbiorcę niniejszego planu, który może przypuszczać, że na obszarze planu znajdują się stanowiska archeologiczne, ale nie zostały one wskazane na rysunku. Postanowienia planu należy odczytywać łącznie, uwzględniając zarówno część tekstową, jak i graficzną. Wobec tego nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem. Uchybienie to kwalifikować należy jako naruszenie zasad sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego, bowiem dotyczy zawartości planu.

Podsumowując należy zaznaczyć, że przepisy art. 28 *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* jednoznacznie wskazują, iż istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały gminy w całości lub w części. 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.

W omawianej sprawie, wskazane istotne naruszenie zasad sporządzania planu dawało organowi nadzoru podstawy do stwierdzenia w całości nieważności uchwały Nr IV/39/2019 Rady Miejskiej w Toszku z dnia 30 stycznia 2019 r. w sprawie *miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy Toszek dla terenu położonego w sołectwie Pniów*.

Na niniejsze rozstrzygnięcie przysługuje prawo złożenia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni od jego doręczenia.

Stosownie do przepisu art. 92 ust. 1 *ustawy o samorządzie gminnym* stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

Bożena Goldamer - Kapala
Dyrektor Wydziału Infrastruktury

Otrzymuje:

Rada Miejska w Toszku