



WOJEWODA ŚLĄSKI

IFIII.4131.1.16.2019

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/36/2019 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 Boguszyce*.

Uzasadnienie

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

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.6721.4.2018, Burmistrz Toszka przekazał organowi nadzoru tą 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/36/2019 została podjęta z istotnym naruszeniem przepisów prawa w następującym zakresie:

1. Ustaleniami *miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy Toszek dla terenu położonego w sołectwie Boguszyce*, Rada Gminy wyznaczyła teren zabudowy mieszkaniowo - usługowej oznaczony symbolem MN oraz tereny łąk, pastwisk i sadów oznaczone symbolem ZŁ, na których dopuszczono realizację budynków związanych z obsługą i konserwacją zieleni. Po analizie rysunku planu organ nadzoru zauważył, że dla terenów MN oraz 1ZŁ-3ZŁ nie

ustalono linii zabudowy, co zapisano również w takście planu: w § 10 ust. 3 uchwały - dla: MN linii zabudowy nie wyznacza się oraz w § 11 ust. 3 pkt 1, z którego wynika że dla terenów 1-3 ZŁ nie ustala się linii 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 *wymaganego 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.

Plan miejscowy jest podstawowym narzędziem regulacji zagospodarowania przestrzennego. Zawiera przepisy powszechnie obowiązujące w zakresie przeznaczenia terenu, zasad jego zagospodarowania oraz warunków zabudowy, stanowiące bezpośrednią podstawę do wydawania m.in. decyzji o pozwoleniu na budowę. Ustalenia planu powinny być zatem na tyle precyzyjne i szczegółowe, aby można było na ich podstawie sporządzić projekt budowlany oraz zagwarantować realizację zamierzeń inwestycyjnych przy zachowaniu ochrony ładu przestrzennego, ochrony środowiska, gospodarowania wodami czy też ochrony zdrowia i bezpieczeństwa ludzi i mienia.

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/36/2019 Rada Miejska w Toszku wyznaczyła *teren zabudowy mieszkaniowo - usługowej* oznaczone symbolem MN oraz *teren łąk, pastwisk i sadów* oznaczone symbolem ZŁ, dla których dopuszczono możliwość realizacji nowej zabudowy. Skoro zatem gmina dopuściła możliwość zabudowy wskazanych terenów, zobligowana była do określenia w planie zasad ich 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.

Należy zwrócić również uwagę, że w § 4 pkt 8 uchwały ustalono definicję **obowiązującej** linii zabudowy. Natomiast na rysunku planu nie wyznaczono żadnej linii zabudowy, a uchwałodawca nie posługuje się takim pojęciem w treści miejscowego planu. Zatem zawieranie definicji obowiązującej linii zabudowy nie było zasadne.

2. Plan miejscowy, w myśl art. 15 ust. 2 pkt 10 *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* powinien określać zasady modernizacji i budowy systemów komunikacji. Przepis § 4 pkt 9 *rozporządzenia* Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego doprecyzowuje tę regulację, wskazując na obowiązek określenia w planie układu komunikacyjnego oraz określenia powiązań tego układu z układem zewnętrznym. Badając kwestionowaną uchwałę organ nadzoru stwierdził rażące naruszenie wskazanych przepisów poprzez brak zapewnienia obsługi komunikacyjnej terenu MN. Jak już wskazano w niniejszym rozstrzygnięciu, na terenach tych dopuszczono możliwość realizacji zabudowy mieszkaniowej i usługowej, a zatem zabudowy wymagającej zapewnienia właściwej obsługi komunikacyjnej. Po analizie rysunku planu organ nadzoru stwierdził, że teren MN nie przylega do żadnej wyznaczonej planem drogi, zarówno publicznej jak i wewnętrznej.

Z postanowień § 13 ust. 1 uchwały Nr IV/36/2019 wynika jedynie, że na terenie MN nie wyznacza się układu drogowego i urządzeń komunikacyjnych, teren obsługiwany drogami wewnętrznymi powiązanymi z drogami publicznymi znajdującymi się poza obszarem zabudowy. Jednakże w żaden sposób uchwałodawca nie zabezpieczył obsługi komunikacyjnej terenu MN. Dopuszczenie możliwości realizacji dróg wewnętrznych czy też utrzymaniu istniejących powiązań nie przesądza o ich realizacji, tym bardziej, że tereny znajdujące się poza granicami planu, przez które, mogłaby nastąpić obsługa komunikacyjna terenu MN, mogą zostać zainwestowane, w sposób nieuwzględniający konieczności utrzymania lub budowy powiązań komunikacyjnych.

Ze wskazanych wyżej przepisów art. 15 ust. 2 pkt 10 *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* oraz § 4 pkt 9 *rozporządzenia* Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jednoznacznie wynika, że to na radzie gminy ciąży obowiązek zapewnienia poprzez ustalenia planu, właściwej obsługi komunikacyjnej terenów objętych tym planem, oraz zapewniania im połączeń z układem zewnętrznym – w ocenie organu nadzoru ten warunek nie został spełniony.

3. 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, w § 15 pkt 3 uchwały wprowadzono ustalenia nakazujące podłączenie terenów przemysłowych do miejskiego systemu wodociągowego i w § 17 pkt 4 uchwały nakazujące podłączenie terenów przemysłowych do systemu kanalizacyjnego. Analizując tekst uchwały jak również rysunek planu organ nadzoru stwierdził, że nie wyznaczono terenów przemysłowych na rysunku planu oraz nie wprowadzono dla takich terenów innych ustaleń obligatoryjnych zawartych w art. 15 ust. 2 *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*. W związku z powyższym istotnie naruszono cytowane wyżej przepisy.

4. Rada gminy w § 5 ust. 1 pkt 4 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 4 i § 8 ust. 1 uchwały są ze sobą sprzeczne, to § 5 ust. 1 pkt 4 uchwały nie jest powiązany z rysunkiem planu.

Na konieczność powiązania tekstu uchwały z rysunkiem miejscowego planu wskazuje 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*. Wskazany przepis *ustawy* określa, że część tekstowa planu stanowi treść uchwały, a część graficzna stanowi załącznik do uchwały. W przywołanym przepisie rozporządzenia wskazano natomiast, że na projekcie rysunku 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

5. Kolejny zarzut jaki należy postawić przedmiotowej uchwale, to ustalenie dla terenów o symbolach ZŁ wskaźników powierzchni zabudowy i powierzchni biologicznie czynnej w stosunku do działki zamiast do działki budowlanej.

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 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 z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie Zasad techniki prawodawczej (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 283 - zwanych dalej Zasadami) 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 powoduje brak możliwości jednoznacznej interpretacji przepisów planu.

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 *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, którego przepisy jednoznacznie stanowią, że 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.

W omawianej sprawie, wskazane istotne naruszenie zasad sporządzania planu dawało organowi nadzoru podstawy do stwierdzenia w całości nieważności uchwały Nr IV/36/2019 Rady Rada Miejska w Toszku z dnia 30 stycznia 2019 r. w sprawie *miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy Toszek dla terenu położonego w sołectwie Boguszyce*.

Na niniejsze rozstrzygnięcie przysługuje prawo złożenia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach Skargę wnosi się 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