



WOJEWODA ŚLĄSKI

IFIII.4131.1.20.2019

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/41/2019 Rady Miejskiej w Toszku z dnia 30 stycznia 2019 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy Toszek dla terenów zainwestowanych i rozwojowych miasta Toszek.

Uzasadnienie

W dniu 30 stycznia 2019 r. Rada Miejska w Toszku podjęła uchwałę Nr IV/41/2019 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy Toszek dla terenów zainwestowanych i rozwojowych miasta Toszek.

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 o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* pismem z dnia 5 lutego 2019 r. znak: IKP.6721.2.2018, 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/41/2019 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 planie miejscowym Miasta i Gminy Toszek dla terenów zainwestowanych i rozwojowych miasta Toszek, wprowadzono strefę z zakazem zabudowy. Strefa ta jednak nie została wrysowana na załączniku graficznym, a z podkładu mapowego nie można odczytać gdzie znajdują się ciekі wodne, z którymi zakaz zabudowy jest powiązany. Nienaniesienie na rysunku planu miejscowego cieków wodnych, od których w tekście 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, jak 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 tekście 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. Ustaleniami *miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy Toszek dla terenów zainwestowanych i rozwojowych miasta Toszek*, Rada Gminy wyznaczyła *treny zabudowy*

mieszkaniowo-usługowej o symbolach 1 MU do 16 MU. Po analizie tekstu i rysunku planu organ nadzoru zauważył, że na rysunku planu nie wrysowano **nieprzekraczalnej linii zabudowy** dla terenów o symbolach 1 MU do 16 MU, dla których w §11 ust. 3 pkt 1 tiret pierwsze uchwały wskazano odległość **nieprzekraczalnych linii zabudowy** od linii rozgraniczających terenów. Natomiast dla terenów 1 MU-10 MU i 12 MU-16 MU wrysowano na rysunku planu **obowiązującą linię zabudowy**, a na terenie 11 MU oraz na terenach 1ZU - 3 ZU, na których dopuszczono zabudowę, takiej linii nie wyznaczono.

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 w sprawie *wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*. Dodatkowo przepis § 7 pkt 8 wskazanego rozporządzenia obliguje uchwałodawcę do wskazania graficznego przebiegu linii zabudowy na rysunku planu. Jeżeli więc plan miejscowy przewiduje zabudowę, to na terenach, na których tę zabudowę dopuszczono, stosownie do normy wynikającej z art. 15 ust. 2 pkt 6 *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, należy ustalić parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu.

W omawianej sytuacji uchwałą Nr IV/41/2019 Rada Miejska w Toszku wyznaczyła *treny zabudowy mieszkaniowo-usługowej* o symbolach 1 MU do 16 MU oraz tereny 1-3 ZU *zieleni urządzonej* z możliwością zabudowy. Skoro zatem gmina dopuściła możliwość zabudowy wskazanych terenów, zobligowana była do określenia w planie zasad ich zagospodarowania, w tym poprzez wyznaczenie linii zabudowy. 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 nieprecyzyjne określając linię zabudowy naruszyła powyższe przepisy przez wskazanie w § 11 ust. 3 pkt 1 tiret pierwsze uchwały odległości nieprzekraczalnych linii zabudowy od linii rozgraniczających terenów dla terenów od 1 MU do 16 MU podczas, gdy dla tych terenów nie wkreślono nieprzekraczalnej linii zabudowy na rysunku planu. Natomiast na rysunku planu dla terenu 11 MU oraz 1-3 ZU nie wrysowano żadnej linii zabudowy.

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: dla *terenów zieleni urządzonej* o symbolach 1 ZU-3 ZU.

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 1 ZU-3 ZU 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 1 ZU-3 ZU powoduje brak możliwości jednoznacznej interpretacji przepisów planu.

4. 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 § 17 pkt 3 uchwały wprowadzono *nakaz podłączenia terenów przemysłowych do miejskiego systemu wodociągowego*, a w § 19 pkt 4 uchwały wprowadzono ustalenia *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.

5. Jak wskazano w pkt. 4 niniejszego rozstrzygnięcia, 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. Tymczasem na rysunku planu wyznaczono teren

o symbolu 3 R. Niestety teren ten nie jest przywołany w tekście planu. Analizując tekst uchwały jak również rysunek planu organ nadzoru stwierdził, że dla terenu o symbolu 3 R 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.

Oczywiście w tym 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.

6. Zgodnie z 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* ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji powinny określać układ komunikacyjny wraz z parametrami i klasyfikacją dróg, oraz warunki jego powiązania z układem zewnętrznym, a także wskaźniki w zakresie komunikacji w szczególności ilość miejsc parkingowych.

Ustalając lokalizację i parametry dróg publicznych prawodawca związany jest *rozporządzeniem* Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie *warunków technicznych, jakie powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie* (Dz. U. z 2016 poz. 124). Zgodnie z treścią § 3 pkt 3 tego rozporządzenia przez **linie rozgraniczające drogę rozumie się granice terenów przeznaczonych na pas drogowy ustalone w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego lub w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu**. W myśl § 5 *rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie*, usytuowanie drogi oznacza umieszczenie jej elementów w **pasie terenu wyznaczonym liniami rozgraniczającymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego lub w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu**, w trybie określonym w przepisach o zagospodarowaniu przestrzennym. Kolejne przepisy - § 6 i § 7 tego rozporządzenia określają zasady określania szerokości dróg i ich minimalne szerokości. Zgodnie z § 7 ust. 1 wyżej wymienionego rozporządzenia szerokość ulicy w liniach rozgraniczających dla dróg klasy D (dojazdowej) nie powinna być mniejsza niż 10 m, jedynie w wyjątkowych wypadkach, uzasadnionych trudnymi warunkami terenowymi lub istniejącymi zagospodarowaniem, dopuszcza się odstępianie od powyższego, jednak szerokość drogi w liniach rozgraniczających powinna zapewniać możliwość umieszczenia elementów drogi i urządzeń z nią związanych wynikających z ustalonych docelowych transportowych i innych funkcji drogi oraz uwarunkowań terenowych.

Tymczasem w § 15 pkt 3 lit. b przedmiotowej uchwały dla terenów dróg publicznych klasy dojazdowej ustalono „*szerokość pasa drogowego, zgodnie z rysunkiem planu 10,0-18,0 (w najszerszym miejscu)*”, przy czym szerokość w liniach rozgraniczających dla drogi dojazdowej o symbolu 1KDD, zgodnie z ustaleniami rysunku planu, wynosi niespełna 4 m. Należy zauważyć, że zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* oraz cytowanym wyżej przepisem § 3 pkt 3 *rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie*, to w planie miejscowym określa się linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu, między innymi linie rozgraniczające drogę (jako granice terenu przeznaczonego pod pas drogowy). Plan miejscowy jest aktem, w którym ustala się linie rozgraniczające dróg, a jako akt prawa miejscowego winien być jednoznaczny.

Sprzeczność części tekstowej z częścią graficzną planu, a taka tu niewątpliwie również zaistniała, stanowi istotne naruszenie tego art. 20 ust. 1 *in fine ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*.

Ponadto, należy zwrócić uwagę, że jedynie w wyjątkowych wypadkach, uzasadnionych trudnymi warunkami terenowymi lub istniejącym zagospodarowaniem, dopuszcza się odstępianie od minimalnych szerokości dróg, jednak szerokość drogi w liniach rozgraniczających powinna zapewniać możliwość umieszczenia elementów drogi i urządzeń z nią związanych wynikających z ustalonych docelowych transportowych i innych funkcji drogi oraz uwarunkowań terenowych. Przyjęcie mniejszej szerokości dróg w liniach rozgraniczających wymaga przeprowadzenia analizy o której mowa w § 7 ust. 2 cyt. *rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie*. Biorąc pod uwagę, że teren przylegający do drogi dojazdowej o symbolu 1 KDD nie jest zabudowany możliwe było zarezerwowanie pod pas drogowy, terenu spełniającego minimalne wymagania szerokości drogi dojazdowej w liniach rozgraniczających.

Dodatkowo należy wskazać, że nie określono szerokości w liniach rozgraniczających dróg lokalnych o symbolach 1 KDL i 2 KDL, a na konieczność określenia parametrów drogi wskazuje art. 15 ust. 2 pkt 10 *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* w związku z § 4 pkt 9 *rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*. Zatem naruszono również wskazane powyżej przepisy przez brak określenia w tekście uchwały szerokości dróg o symbolach 1 KDL i 2 KDL.

Ponadto w tekście uchwały w § 14 ust. 1 pkt 1 wyznaczono *teren drogi publicznej głównej* o symbolu 2KDG oraz w § 14 ust. 1 pkt 2 *tereny dróg publicznych zbiorczych* o symbolach 1KDZ i 2KDZ bez wskazania ich na rysunku planu. Kolejny raz w tej uchwale tekst planu nie koresponduje z jego integralną częścią jakim jest rysunek planu, co narusza wyżej przywołane przepisy.

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/41/2019 Rady Miejskiej w Toszku z dnia 30 stycznia 2019 r. *w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy Toszek dla terenów zainwestowanych i rozwojowych miasta Toszek*.

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