



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 13 marca 2019 r.

Poz. 2121

Elektronicznie podpisany przez:

Krzysztof Nowak

Data: 2019-03-13 12:38:53



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IFIII.4131.1.15.2019 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 7 marca 2019 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o *samorządzie gminnym* (t.j. 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* (t.j. Dz. U. z 2018, poz. 1945)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr IV/37/2019 Rady Gminy Czernichów z dnia 30 stycznia 2019 r. w sprawie *miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru sołectwa Międzybrodzie Żywieckie w Gminie Czernichów*.

UZASADNIENIE

W dniu 30 stycznia 2019 r. Rada Gminy Czernichów podjęła uchwałę w sprawie *miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru sołectwa Międzybrodzie Żywieckie w Gminie Czernichów*. Stosownie do przepisu art. 20 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o *planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (zwanej dalej: upzp) pismem z dnia 5 lutego 2019 r. znak: PP.6722.6.2017, Wójt Gminy Czernichów przekazała organowi nadzoru tę uchwałę wraz z dokumentacją prac planistycznych, celem dokonania jej oceny zgodności z prawem.

W dniu 27 lutego 2019 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze oraz poinformował Gminę o możliwości złożenia wyjaśnień.

Pismem znak: RG.0008.6.2019, złożonym do tutejszego organu w dniu 5 marca br., Wójt Gminy Czernichów złożyła wyjaśnienia w zakresie zarzutów wskazanych w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego.

Organ nadzoru przyjął wyjaśnienia gminy dotyczące braku obsługi komunikacyjnej terenu oznaczonego symbolem UT13. W zakresie pozostałych zarzutów podniesionych w toczącym się postępowaniu nadzorczym, organ nadzoru stwierdził, że uchwała Nr IV/37/2019 została podjęta z istotnym naruszeniem przepisów prawa w następującym zakresie:

1. Stosownie do przepisu art. 4 ust. 1 upzp nadrzędnym celem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest ustalenie przeznaczenia terenu i sposobu jego zagospodarowania oraz warunków, na jakich może nastąpić jego zabudowa. Przepisem art. 15 ust. 2 pkt 1 upzp ustawodawca nałożył na gminę obowiązek wydzielenia liniami rozgraniczającymi terenów o różnym przeznaczeniu i różnych zasadach zagospodarowania. Dodatkowo regulacje rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie *wybranego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego* (Dz. U. Nr 164, poz. 1587 – zwanego dalej: rozporządzeniem), stanowiące przepisy wykonawcze do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w § 4 pkt 1 zastrzegają, iż ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów powinny zawierać określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania, a także symbol literowy i numer wyróżniający go spośród innych terenów. Przy czym na

rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające **jednoznaczne powiązanie** rysunku planu miejscowego z tekstem planu miejscowego - § 8 ust. 2 rozporządzenia.

Badając tekst kwestionowanej uchwały organ nadzoru ustalił, że sporządzając *miejscowy planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru sołectwa Międzybrodzie Żywieckie w Gminie Czernichów*, Rada Gminy Czernichów wyznaczyła m.in. **tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej** oznaczone symbolami od **MN1 do MN27**, dla których zasady zagospodarowania zostały zawarte w przepisach § 21 oraz § 22 uchwały oraz **tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i zabudowy zagrodowej** oznaczone symbolami **od MM1 do MM20** - § 23 uchwały.

Analizując rysunek planu stanowiący załącznik nr 1 do uchwały Nr IV/37/2019, na który składa się 13 arkuszy mapowych, organ nadzoru zauważył, iż na rysunku planu nie występują tereny oznaczone symbolami MN25 i MN26, a dla których poczyniono ustalenia w § 21 uchwały.

Z kolei na arkuszu mapy nr 8 wprowadzono tereny oznaczone symbolem MM25 i MM26, dla których brak jest ustaleń tekstowych dotyczących ich przeznaczenia oraz zasad ich zagospodarowania.

W miejscu tym zauważyć należy, iż stosownie do przepisu art. 16 ust. 1 upzp rysunek planu stanowi nieodłączną część aktu prawnego jakim jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, stanowiącego przepis gminny (patrz: orzeczenie z dnia 26 czerwca 2013 r., sygn. akt – II SA/Gl 1527/12, publikator: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Jego ustalenia są zatem tak samo wiążące jak ustalenia tekstowe planu.

W omawianej sytuacji brak jest możliwości powiązania ustaleń tekstowych i graficznych uchwały Nr IV/37/2019, inne są bowiem ustalenia tekstowe planu, a inne jego ustalenia graficzne. Rozbieżność pomiędzy rysunkiem a tekstem planu doprowadziła do sytuacji, w której dla terenów wyznaczonych na rysunku planu i oznaczonych symbolami MM25 i MM26 nie ustalono obligatoryjnego przeznaczenia terenu oraz zasad jego zagospodarowania i warunków zabudowy naruszając tym samym art. 4 ust. 1 oraz 15 ust. 2 pkt 1 upzp. Jednocześnie w tekście uchwały wprowadzono regulację dotyczącą terenów 25MN i 26MN, które w części graficzne nie zostały wrysowane.

Jak wynika z wyjaśnień gminy, w omawianej sytuacji doszło do omyłki, a celem uchwałodawcy było określenie przeznaczenia dla terenów MN25 i 26MN, i takie też tereny powinny były zostać wskazane na rysunku planu. W skutek omyłki zastosowano jednak błędną symbolikę na rysunku planu, przypisując wskazanym terenom symbole MM25 i MM26.

Zaistniała omyłka uniemożliwia jednak powiązanie rysunku planu z jego tekstem, a tym samym przypisanie terenom MM25 i MM26 przeznaczenia i zasad ich zagospodarowania, co stoi w rażącej sprzeczności ze wskazanymi wyżej przepisami.

Zważając na przepis art. 3 ust. 1 upzp oraz art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym, tylko gmina została upoważniona do kształtowania polityki przestrzennej w drodze uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, i tylko gmina może w trybie prowadzonej procedury zdecydować, jakie faktyczne przeznaczenie ma zostać przypisane terenom oznaczonym na rysunku planu jako MM25 i MM26, a których terenów miały dotyczyć ustalenia zawarte w § 21 w zakresie terenów MN25 i MN26, wobec czego organ nadzoru zobligowany był do stwierdzenia nieważności uchwały Nr IV/37/2019.

2. Stosownie do przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 upzp w planie miejscowym określa się obligatoryjnie zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, w tym: maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów. Obowiązek taki wynika także z § 4 pkt 6 rozporządzenia.

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.

Jak już wskazano w niniejszym rozstrzygnięciu, stosownie do przepisu art. 4 ust. 1 upzp 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 upzp 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 upzp 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 upzp parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu.

Kwestionowaną uchwałą Nr IV/37/2019 Rada Gminy Czernichów wyznaczyła tereny oznaczone symbolem od W1 do W4, przeznaczone pod **obiekty** i urządzenia zaopatrzenia w wodę. Jednocześnie dla wskazanych terenów, w § 44 uchwały nie ustalono obligatoryjnych zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu, o których mowa w rat. 15 ust. 2 pkt 6 upzp.

Stosownie do przepisów art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. *Prawo budowlane* (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 1202 ze zm.) przez obiekt budowlany należy rozumieć budynek, budowle bądź obiekt małej architektury.

Skoro zatem na terenach W1-W4 rada gminy dopuściła obiekty zaopatrzenia w wodę, przez które należy rozumieć także budynki przeznaczone na ten cel, winna była stosownie do przepisów art. 15 ust. 2 pkt 6 określić zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenów oznaczonych symbolem W. Po analizie treści kwestionowanej uchwały organ nadzoru stwierdził, iż gmina nie wywiązała się z tego obowiązku – nie określiła bowiem żadnych wymaganych przepisami prawa wskaźników zagospodarowania terenu oraz parametrów zabudowy, co stanowi o rażącym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego.

3. W myśl przepisu art. 7 pkt 4 i art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. *o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami* (Dz. U. z 2018 r., poz. 2067 – zwanej dalej: *ustawą o zabytkach*) jedną z form ochrony zabytków są ustalenia ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. W planie ustala się, w zależności od potrzeb, strefy ochrony konserwatorskiej obejmujące obszary, na których obowiązują określone ustaleniami planu ograniczenia, zakazy i nakazy, mające na celu ochronę znajdujących się na tym obszarze zabytków. Kompetencja ta ściśle koresponduje z art. 15 ust. 2 pkt 4 upzp, w myśl którego w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. Wskazane upoważnienia zakreślają kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego szczególnych zasad, na jakich poszczególne zabytki, zależnie od indywidualnych uwarunkowań, mogą być chronione.

Regulacja § 4 pkt 4 rozporządzenia wskazuje, że ustalenia dotyczące zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej powinny zawierać określenie obiektów i terenów chronionych ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w tym określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów.

W badanej uchwale, w § 8, zawarto ustalenia dotyczące *Zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej*.

W § 8 ust. 2 pkt 1 – 13 planu wyszczególniono obiekty podlegające ochronie na mocy ustaleń planu. W ustępie 3 wskazanego przepisu zawarto ustalenia ochrony dotyczące obiektów wymienionych w ust. 2 pkt 1-4. Z kolei w ustępie 4 ustalono: „*W zakresie ochrony obiektów wyszczególnionych w ust. 2 pkt 5-13, obowiązują następujące ustalenia: zakresie ochrony obiektów wyszczególnionych w ust. 4, obowiązują następujące ustalenia:*”.

W miejscu tym należy zauważyć, iż w ustępie 4 nie wymieniono żadnych obiektów, a jedynie określono zasady ochrony w myśl przepisu art. 15 ust. 2 pkt 4 upzp. Nie wiadomo jakie zatem obiekty uchwałodawca miał na myśli, gdyż poprzez regulację § 8 ust. 4 uchwały, rada gminy raz wskazała na obiekty wyszczególnione w ust. 2 pkt 5-13, by następnie odwołać się do obiektów wyszczególnionych w ustępie 4.

Kwestionowana norma § 8 ust. 4 uchwały wprowadza zatem dezinformację co do faktycznego przedmiotu ochrony ustalonej tymże przepisem, co stanowi o naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 4 upzp oraz § 4 pkt 4 rozporządzenia, w myśl których plan miejscowy ma jednoznacznie określać obiekty i tereny chronione ustaleniami planu, a także zasady ich ochrony. Skoro nie wiadomo dla jakich obiektów obowiązują zasady ustalone w § 8 ust. 4 uchwały, nie można uznać, iż powyższy obowiązek został przez gminę spełniony.

4. Przepisami § 33 uchwały, Rada Gminy Czernichów, dla terenów oznaczonych symbolem 2ZE, jako przeznaczenie podstawowe ustaliła – zielenie nieurządzoną. Jako przeznaczenie dopuszczalne wprowadziła zabudowę zagrodową w terenach 2ZE1 – 2ZE16, obiekty, urządzenia i sieci infrastruktury technicznej oraz szlaki turystyczne.

Dodatkowo w § 33 ust. 5 pkt 3 uchwały dopuszczono *utrzymanie oraz możliwość zagospodarowania części terenów jako użytki rolne, w tym trwale użytki zielone* terenów o symbolach 2ZE1 – 2ZE16.

Stosownie do przepisów art. 4 ust. 1 upzp plan miejscowy określa sposoby zagospodarowania oraz warunki zabudowy terenów.

Cytowany przepis § 33 ust. 5 pkt 3 uchwały, nie określa w jakiej części tereny oznaczone symbolem 2ZE1-2ZE16 mogą zostać zagospodarowane na cele użytków rolnych, a w jakiej części, powinny zostać zagospodarowane na cele przeznaczenia podstawowego – zielenie nieurządzoną.

Kwestionowana regulacja planu pozostawia zbyt dużą dowolność poprzez brak precyzyjnych ustaleń zasad zagospodarowania terenów 2ZE, co uniemożliwia prawidłowe i legalne stosowanie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Plan miejscowy jako akt prawa miejscowego na mocy przepisów art. 4 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 1 oraz pkt 2 upzp, ma na celu określenie przeznaczenia terenów oraz zasad ich zagospodarowania. Badaną uchwałą Nr IV/37/2019, nie dopełniono tych obowiązków, zawarte w § 33 ust. 5 pkt 3 ustalenia są ustaleniami zbyt ogólnymi i niejednoznacznymi, nie stanowiącymi zasad zagospodarowania terenów w formie nakazów, zakazów, dopuszczeń lub ograniczeń, a jedynie zapisami stanowiącymi wyrażenie zgody na dokonanie zmiany przeznaczenia terenów na użytki rolne bez wskazania dopuszczalnych granic tego przekształcenia.

5. Kwestionując uchwałę Nr IV/37/2019 organ nadzoru zauważa także, że uchwałodawca nieprawidłowo określił w planie wymogi wynikające z art. 15 ust. 2 pkt 12 upzp. Wskazany przepis rada gminy została zobowiązana do określenia w planie miejscowym **stawki procentowej**, na podstawie której ustala się opłatę z tytułu wzrostu wartości nieruchomości, która pobierana jest w przypadku zbycia nieruchomości. Tymczasem przepisem § 50 uchwały Rada Gminy Czernichów dokonała **ustalenia jednorazowej opłaty**, w przypadku zbycia nieruchomości w wysokości 30% wzrostu wartości. Powyższe nie odpowiada zatem wymogom art. 15 ust. 2 pkt 12 upzp – na tym etapie rada gminy nie ustala bowiem opłaty, a jedynie stawkę procentową służącą do jej obliczenia, przy wydawaniu indywidualnej decyzji o nałożeniu opłaty planistycznej.

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 upzp, 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/37/2019 Rady Gminy Czernichów z dnia 30 stycznia 2019 r. w sprawie *miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru sołectwa Międzybrodzie Żywieckie w Gminie Czernichów*.

Na niniejsze rozstrzygnięcie przysługuje prawo złożenia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach. Skargę składa 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
Dyrektor Wydziału Infrastruktury

Bożena Goldamer-Kapała