



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 19 kwietnia 2018 r.

Poz. 2725

Elektronicznie podpisany przez:
IWONA ANDRUSZKIEWICZ; Śląski Urząd Województwa
Data: 2018-04-19 14:43:59



ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR IFIII.4131.1.30.2018 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 6 kwietnia 2018 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (tekst jednolity: Dz. U. z 2017 r., poz. 1875, 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 2017 r., poz. 1073, ze zm.),

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLV/377/2018 Rady Gminy Wilkowice z dnia 28 lutego 2018 r. w sprawie *miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Wilkowice w zachodniej części gminy w miejscowości Bystra (obręb Bystra Śląska), w rejonie ul. Niecałej i ul. Szczyrkowskiej*.

Uzasadnienie

W dniu 28 lutego 2018 r. Rada Gminy Wilkowice podjęła uchwałę w sprawie *miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Wilkowice w zachodniej części gminy w miejscowości Bystra (obręb Bystra Śląska), w rejonie ul. Niecałej i ul. Szczyrkowskiej*.

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 7 marca 2018 r., znak: U.6721.1.001.2017.KA, złożonym do tutejszego organu w dniu 9 marca 2018 r., Wójt Gminy Wilkowice przekazał organowi nadzoru uchwałę z dnia 28 lutego 2018 r. Nr XLV/377/2018 wraz z dokumentacją prac planistycznych, celem dokonania jej oceny zgodności z prawem.

W dniu 3 kwietnia 2018 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze oraz poinformował Gminę o możliwości złożenia wyjaśnień.

Pismem z dnia 4 kwietnia 2018 r., znak: U.6721.001.2017.KA, Wójt Gminy Wilkowice złożył wyjaśnienia w zakresie zarzutów zawartych w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego.

W trakcie prowadzonego postępowania nadzorczego, mającego na celu zbadanie legalności uchwały oraz po złożonych przez gminę wyjaśnieniach, organ nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z naruszeniem zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w następującym zakresie:

1. Stosownie do przepisów art. 15 ust. 2 pkt 1 upzp w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Dodatkowo w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie *wybranego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego* (Dz. U. z 2003 r., poz. 164, poz. 1587 – zwanego dalej: rozporządzeniem), ustawodawca doprecyzował, że ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej powinny zawierać m.in. określenie układu komunikacyjnego wraz z parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych.

Jednocześnie w przepisach rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie *warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie* (t.j. Dz. u. z 2016 r., poz. 124 ze zm. – zwanego dalej: rozporządzeniem o drogach) w § 7 ustalono minimalne

szerokości dróg w liniach rozgraniczających, dopuszczając w wyjątkowych przypadkach, uzasadnionych trudnymi warunkami technicznymi przyjęcie mniejszych szerokości, pod warunkiem przeprowadzenia stosownej analizy. Zauważyć przy tym należy, że w § 5 cyt. rozporządzenia wyraźnie zaznaczono, że usytuowanie drogi oznacza umieszczenie jej elementów w pasie terenu wyznaczonym liniami rozgraniczającymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z § 7 pkt 7 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w *sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego* (Dz. U. z 2003 r., poz. 164, poz. 1587 – zwanego dalej: rozporządzeniem), rysunek planu miejscowego powinien zawierać linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania oraz ich oznaczenia.

Badając kwestionowaną uchwałę organ nadzoru stwierdził, że na rysunku planu stanowiącym załącznik nr 1 do uchwały Nr XLV/377/2018, przedstawiono w liniach rozgraniczających przebieg drogi dojazdowej oznaczonej symbolem KDD1.

W § 21 uchwały zawarto ustalenia szczegółowe dla terenu drogi KDD1 – droga publiczna klasy dojazdowej, w tym w ustępie 2 ustalono docelową szerokość drogi KDD1 w liniach rozgraniczających na 10 metrów, co odpowiada przepisom rozporządzenia o drogach.

Po analizie rysunku planu organ nadzoru stwierdził, że przyjęta w tekście docelowa szerokość drogi nie koresponduje z szerokością w liniach rozgraniczających przedstawionych na rysunku planu. W południowo zachodniej części terenu KDD1 szerokość ta wynosi bowiem ok. 7 m. Przyjęte zatem w § 21 ust. 2 uchwały parametry drogi nie odpowiadają graficznej warstwie ustaleń planu.

Przepis art. 16 ust. 1 upzp nie pozostawia wątpliwości, że plan miejscowy to zarówno tekst planu jak i jego rysunek, który stanowi nieodłączną część tego aktu prawnego stanowiącego przepis gminny. I to właśnie z rysunku planu powinno jednoznacznie wynikać, jaki jest zasięg terenów wyznaczonych liniami rozgraniczającymi i dokąd sięgają ich granice, a wraz z nimi zasady zagospodarowania przyporządkowane do poszczególnych terenów. W omawianej sytuacji wskazana rozbieżność powoduje, że nie wiadomo jaki jest docelowy przebieg drogi KDD1, regulacje § 21 ust. 2 uchwały pozwalają bowiem na przyjęcie szerokości większej niż wynika to z rysunku planu. Powstaje zatem pytanie czy przyjęcie docelowej szerokości drogi jako 10 metrów miałooby odbyć się kosztem sąsiednich terenów, a tym samym pociągnąć za sobą zmianę przebiegu linii rozgraniczających tereny drogi KDD1 i sąsiedniego terenu MN1.

To z kolei w świetle przepisów art. 4 ust. 1 upzp oraz art. 15 ust. 2 pkt 1 upzp jest niedopuszczalne i stanowi o rażącym naruszeniu wskazanych przepisów, które stanowią, że nadrzędnym celem planu miejscowego jest ustalenie przeznaczenia terenów w liniach rozgraniczających i przypisanie im zasad zagospodarowania i warunków zabudowy. Dokonanie jakiegokolwiek zmiany w zakresie przebiegu linii rozgraniczających poszczególnych terenów oraz zasad ich zagospodarowania powinno nastąpić w trybie zmiany planu, o którym mowa w art. 27 upzp.

2. Stosownie do przepisów art. 15 ust. 2 pkt 6 upzp oraz w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, w tym m.in. linię zabudowy. W § 7 pkt 8 rozporządzenia wskazano, że linia zabudowy powinna zostać wprowadzona na rysunku planu.

Po analizie badanej uchwały, tutejszy organ stwierdził, że na rysunku wprowadzono linię zabudowy, jednak nie koresponduje ona z zapisami § 5 pkt 3 uchwały. W przepisie tym ustalono, iż „*usytuowanie budynków lokalizowanych w obrębie grup istniejącej zabudowy lub w ich sąsiedztwie winno nawiązywać do formy przeważającej, a w szczególności uwzględniając przeważający kąt położenia w stosunku do dróg publicznych i zachowanie linii zabudowy (w przypadkach pozwalających na jej ustalenie w oparciu o stan istniejący)*”.

Wskazany przepisem ustalono obowiązek zachowania linii zabudowy **w przypadkach pozwalających na jej ustalenie w oparciu o stan istniejący**. Wobec tak sformułowanej normy powstaje zatem pytanie, czy przedstawiona na rysunku planu linia zabudowy stanowi ustalenie planu, czy może być dowolnie modyfikowana w zależności od stanu istniejącego. Dodatkowo w § 5 pkt 4 uchwały ustalono, że sposób usytuowania projektowanych budynków winien uwzględniać: utrzymanie nieprzekraczalnej linii zabudowy od dróg publicznych. Przepisy art. 43 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o *drogach publicznych* (t.j. dz. U. z 2017 r., poz. 2222 ze zm.) regulują wyłącznie odległość zabudowy od krawędzi jezdni, nie przesądzają natomiast o przebiegu linii zabudowy. Obowiązek ustalenia linii zabudowy ciąży bowiem na organach gminy sporządzających miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.

W omawianej sytuacji, po analizie rysunku planu wraz z tekstem uchwały (§ 5 pkt 3 i pkt 4) nie wiadomo, w jaki sposób należy sytuować zabudowę, nie jest bowiem jasne jaki jest przebieg linii zabudowy ustalonej planem. To z kolei powoduje rażące naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 6 upzp oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia.

Taka regulacja normy prawnej stanowi także o naruszeniu zasad techniki prawodawczej określonych w § 25 ust. 1 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (t.j. Dz. U. 2016 r., poz. 283) które wskazują, że przepis prawa materialnego powinien możliwie bezpośrednio i wyraźnie wskazywać kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować. Zatem przepisy uchwały powinny być redagowane w taki sposób, by nie stwarzać pola do zróżnicowanego ich interpretowania. Przepisy § 5 pkt 3 i pkt 4 uchwały tych wymagań nie spełniają.

3. Kontynuując kwestie obowiązku wyznaczenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego linii zabudowy, organ nadzoru zobowiązany był stwierdzić naruszenie przepisu art. 4 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 6 upzp oraz § 4 pkt 6 i § 8 ust. 2 rozporządzenia, poprzez regulacje uchwały zawarte w § 7. W kwestionowanej normie planu, w ust. 1 ustalono nieprzekraczalne linie zabudowy dla lokalizacji nowych budynków zgodnie z rysunkiem planu, w tym:

- przy drogach oznaczonych symbolem KDD – minimum 6 metrów od krawędzi jezdni,
- od drogi wojewódzkiej nr 942 (poza obszarem opracowania) – minimum 12 metrów od krawędzi jezdni.

Linie zabudowy zostały graficznie wskazane na rysunku planu. Po analizie załącznika graficznego, organ nadzoru stwierdził, iż nie jest możliwe zbadanie przyjętych w metrach wartości, gdyż nie jest wiadomym, gdzie przebiegają krawędzie jezdni wskazanych dróg.

W miejscu tym należy wskazać, iż linia zabudowy, jako obligatoryjny element miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, służy przede wszystkim do określenia warunków sytuowania zabudowy i zasad zagospodarowania terenu, a także do kształtowania ładu przestrzennego, który stosownie do przepisu art. 1 ust. 1 pkt 2 upzp jest podstawą wszelkich działań zmierzających do kształtowania przestrzeni.

Minimalna odległość obiektów budowlanych od dróg publicznych, regulowana jest natomiast przepisami art. 43 ust. 1 ustawy o drogach publicznych i mierzona jest od krawędzi jezdni. Odległość ta warunkowana jest kwestiami bezpieczeństwa.

Ustalenie w planie miejscowym linii zabudowy powinno uwzględniać wymogi wynikające z przepisów o drogach publicznych, jednakże nie powinno stanowić powielenia tych przepisów, a kształtować warunki zabudowy terenów i zasady ładu przestrzennego.

Należy mieć przy tym na uwadze fakt, że ustalone planem linie zabudowy wprowadzają ograniczenie w zagospodarowaniu terenu, a tym samym ograniczenie wykonywania prawa własności, zatem zapisy planu w tym względzie nie powinny pozostawiać żadnych wątpliwości interpretacyjnych. Tymczasem ustalona § 7 ust. 1 uchwały nieprzekraczalna linia zabudowy od krawędzi jezdni budzi poważne wątpliwości, bowiem przebudowa drogi, a tym samym zmiana przebiegu krawędzi jezdni, będzie prowadziła do każdorazowej zmiany przebiegu nieprzekraczalnej linii zabudowy, ustalonej według regulacji § 7 ust. 1 uchwały.

Jednocześnie na rysunku planu przedstawiono graficzny przebieg linii zabudowy, którego ustalenia są obowiązujące i zgodne z przebiegiem krawędzi jezdni na dzień uchwalenia planu. Zająć może zatem sprzeczność między tekstem planu a jego rysunkiem, w sytuacji gdy zmianie ulegnie przebieg krawędzi jezdni. To z kolei jest niedopuszczalne w świetle przepisów § 8 ust. 2 rozporządzenia, zgodnie z którym na rysunku planu stosuje się oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie rysunku planu miejscowego z tekstem tego planu.

Taka dowolność ustaleń § 7 ust. 1 uchwały, prowadzi do sytuacji, w której nie wiadomo, gdzie na terenie objętym planem można realizować przeznaczenie przewidziane planem, a gdzie nie. Nie jest bowiem jasne, gdzie na obszarze planu obowiązują ograniczenia wynikające z obowiązku zachowania nieprzekraczalnej linii zabudowy.

Rada Gminy Wilkowice przepisem § 7 ust. 2 uchwały, dopuściła zmniejszenie odległości nieprzekraczalnej linii zabudowy od krawędzi jezdni za zgodą zarządcy drogi, w przypadku gdy budynek lokalizowany jest w nawiązaniu do istniejącej linii zabudowy lub ze względu na położenie i wielkość działki.

Wprowadzając do planu miejscowego tak sformułowaną regulację prawa, rada gminy scedowała swój obowiązek wynikający z art. 15 ust. 2 pkt 6 upzp oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia na zarządcę drogi, oddelegowując na niego kompetencję ustalenia przebiegu linii zabudowy.

Tym samym nie ustalono zasad kształtowania zabudowy, o których w art. 15 ust. 2 pkt 6 upzp, bowiem sytuowanie zabudowy jest zależne od stanowiska zarządcy drogi. To z kolei może budzić niepewność inwestycyjną co do faktycznego możliwego sposobu zagospodarowania terenów, co prowadzi do naruszenia przepisów art. 4 ust. 1 upzp.

4. Jak już wskazano wyżej, w planie miejscowym ustala się obowiązkowo zasady kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu, w tym określa się 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.

W § 6 pkt 1-3 uchwały ustalono dla terenu MN objętego planem udział procentowy powierzchni zabudowy, udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej oraz intensywność zabudowy, wypełniając tym samym wymogi art. 15 ust. 2 pkt 6 upzp. Jednakże, w § 6 pkt 4 planu Rada Gminy Wilkowice ustaliła, iż: *„W przypadku przekroczenia określonych w ust. 1 i 2 wskaźników w zabudowie istniejącej wprowadza się zakaz rozbudowy i budowy nowych obiektów kubaturowych”*.

Na wstępie nadmienić należy, że rada gminy dokonała błędnego odesłania do ustępów zamiast do punktów, § 6 nie zawiera bowiem jednostek redakcyjnych w formie ustępów.

Przechodząc do meritum, zauważyć trzeba, że wskazany przepis nie uwzględnia punktu 3, w którym ustalono maksymalną i minimalną intensywność zabudowy, prowadząc do sytuacji w której, w przypadku przekroczenia wskaźnika intensywności zabudowy możliwa jest rozbudowa, a także budowa nowych obiektów kubaturowych. Tym samym uznać należy, że ustalona w § 6 pkt 3 intensywność zabudowy nie ma zastosowania, ponieważ nawet przy przekroczeniu tego wskaźnika zabudowa może zostać rozbudowana lub może zostać posadowiony nowy obiekt kubaturowy. Tym samym uznać należy, że wskaźnik intensywności zabudowy, o którym mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 upzp nie został ustalony, nie trzeba go bowiem stosować. Nie dopełniono zatem ustawowego obowiązku naruszając tym sposobem zasady sporządzania planu miejscowego.

5. Przepisami § 14 ust. 5 uchwały Rada Gminy Wilkowice ustaliła minimalne powierzchnie oraz szerokości frontu działek przy **nowych podziałach na działki budowlane** w terenach przeznaczonych dla różnego typu zabudowy i zainwestowania.

Na wstępie należy wskazać, że ustawodawca w art. 15 ust. 2 pkt 8 upzp upoważnił radę gminy do ustalenia w planie wyłącznie zasad i warunków **scalania i podziału nieruchomości**. Zasady te są realizowane, stosownie do przepisu § 4 pkt 8 rozporządzenia, poprzez określenie parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, w szczególności minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek, ich powierzchni oraz określenie kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego.

Uchwalając plan w takim brzmieniu rada gminy wykroczyła poza upoważnienie ustawowe zawarte w art. 15 ust. 2 pkt 8 upzp oraz wkroczyła w sferę uprawnień ustawowo zastrzeżonych dla organu wykonawczego gminy. Zgodnie z art. 96 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2018 r., poz. 121 ze zm. – zwana dalej ugn.), podziału nieruchomości dokonuje się na podstawie decyzji wójta, burmistrza albo prezydenta miasta zatwierdzającej podział. Warunki i zasady podziału nieruchomości ustala ugn, która określa kryteria dopuszczające podział nieruchomości zarówno w przypadku, gdy nieruchomości są objęte obowiązującym planem miejscowym, jak również gdy dla danego obszaru planu brak. Jako jedno z podstawowych kryteriów dopuszczających podział nieruchomości, art. 93 ugn wskazuje na zgodność podziału z ustaleniami planu miejscowego, przy czym jako zgodność rozumieć należy możliwość realizacji jego postanowień tj. przeznaczenia terenu jak i warunków zagospodarowania. Natomiast ocena dopuszczalności podziału dokonywana jest przez organ wykonawczy gminy w postępowaniu administracyjnym. Tym samym rada gminy nie posiada kompetencji do tego, aby w formie uchwały ustalać zasady podziału nieruchomości na obszarze objętym planem. Należy bowiem odróżnić instytucję podziału nieruchomości (art. 93 i następne zawarte w rozdziale 1 działu III ugn od instytucji scalenia i podziału nieruchomości (art. 101 i następne zawarte w rozdziale 2 działu III ugn).

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie jest aktem przeznaczonym do dokonywania rozstrzygnięć o charakterze indywidualnym. Wprowadzenie zasad podziału nieruchomości do planu miejscowego, skutkuje natomiast przekroczeniem kompetencji przyznanych radzie gminy w art. 15 ust. 2 pkt 8 upzp do regulacji w ramach stanowienia aktu prawa miejscowego jakim jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.

O przekroczeniu tym stanowią także regulacje § 14 ust. 7 i ust. 8 uchwały, w których rada gminy zawarła obowiązek stosowania przy wydzielaniu działek przepisów Prawa budowlanego dotyczącego usytuowania budynków w stosunku do granic działki, a także wskazała na przypadki, w których ustalone w § 14 ust. 5 wielkości działek nie obowiązują, w tym przy dokonywaniu podziałów pod drogi oraz w celu uregulowania spraw własnościowych.

W procedurze scaleniowej, ustalonej na podstawie art. 15 ust. 2 pkt 8 upzp, nie zachodzi sytuacja powiększenia działki sąsiedniej czy też regulacji jej granic – czyli podziałów 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 ugn zastrzegają decyzję w sprawie podziału nieruchomości dla wójta, burmistrza albo prezydenta miasta.

Kwestia wydzielania działek pod drogi w ramach procedury scalania i podziału została natomiast uregulowana w art. 105 ugn i nie powinna być ponownie regulowana przez akt prawa miejscowego.

Ponadto organ nadzoru zauważa, że w wyniku scalania i podziału nieruchomości, a także podziału nieruchomości, stosownie do przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, wydzielą się działki gruntu, nie natomiast działki budowlane na co wskazano w kwestionowanym § 14 ust. 5 uchwały.

W doktrynie i orzecznictwie powszechny jest pogląd twierdzący, że błędne jest utożsamianie działki budowlanej z działką ewidencyjną. Działka budowlana może być złożona z wielu działek ewidencyjnych pod warunkiem, spełnienia warunków określonych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego koniecznych do uznania nieruchomości gruntowej (działki gruntu) za działkę budowlaną w rozumieniu planistycznym. Nie każda działka gruntu stanowi działkę budowlaną, gdyż ta ostatnia może składać się z kilku działek gruntu, a zatem pojęcia działka budowlana i działka gruntu nie są zwrotami synonimicznymi, bowiem pojęcie działki gruntu jest pojęciem szerszym niż działka budowlana, która stanowi kwalifikowaną "nieruchomość gruntową" lub "działkę gruntu" bo spełniającą określone kryteria (patrz wyrok: NSA z dnia 16 marca 2010 r., II OSK 411/09; Wyrok NSA z dnia 24 lutego 2012 r., II OSK 2342/10; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 6 listopada 2013 r., II SA/Wr 619/13). Na podstawie art. 15 ust. 3 pkt 10 upzp rada gminy może ustalić jedynie minimalną powierzchnię nowo wydzielanych działek budowlanych.

6. Stosownie do przepisów art. 4 ust. 1 upzp plan miejscowy uchwała się w celu ustalenia przeznaczenia terenu, rozmieszczenia inwestycji celu publicznego oraz określenia sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenów. Dodatkowo norma zawarta w art. 15 ust. 2 pkt 1 upzp wskazuje na obowiązek określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego przeznaczenia terenów oraz linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania.

W uchwale Nr XLV/377/2018 Rada Gminy Wilkowice w § 18 zawarła przepisy szczegółowe dla terenów oznaczonych symbolem MN1 i MN2 ustalając dla nich przeznaczenie pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną.

W § 18 ust. 2 pkt 2 uchwały, dla wskazanych terenów MN ustalono natomiast możliwość **zmiany sposobu użytkowania obiektów na usługi nieuciążliwe**, na działkach mających zapewnioną właściwą obsługę komunikacyjną, w tym miejsca parkingowe.

Jednocześnie w § 18 ust. 2 pkt 4 ustalono możliwość lokalizacji **nowych obiektów usługowych** – wbudowanych lub wolnostojących, przy czym powierzchnia zabudowy funkcji usługowej nie może stanowić więcej niż 50% całkowitej powierzchni zabudowy na działce.

Tym samym lokalizując nowy obiekt usługowy inwestor związany jest ograniczeniami planu wynikającymi z § 18 ust. 2 pkt 4 uchwały, który stanowi zasady zagospodarowania terenów MN.

Przy zmianie sposobu użytkowania istniejących obiektów na usługi nieuciążliwe ograniczeń takich już nie wprowadzono. To z kolei prowadzi do sytuacji, w której wszystkie budynki na działce budowlanej, a także na całym obszarze objętym badanym planem mogą zostać przekształcone na funkcje usługową.

Powyższe jest niedopuszczalne w świetle przepisu art. 4 ust. 1 oraz art. 15 ust. 2 pkt 1 upzp, w myśl którego w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenu oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu.

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 należy przy tym, że plan miejscowy określa przede wszystkim przeznaczenie terenu – art. 4 ust. 1 upzp, a tym samym przesądza o ograniczeniu prawa własności. Dlatego też, zasady zagospodarowania terenów, w tym ograniczenia w zabudowie i zagospodarowaniu terenów, wynikające z ustaleń planu, powinny być ścisłe, by nie rodzić niepewności co do możliwości zagospodarowania terenu w sposób wskazany w planie.

Kwestionowany zapis § 18 ust. 2 pkt 2 uchwały, pozwalający na zmianę przeznaczenia terenu w skutek zmiany użytkowania obiektów na nim zlokalizowanych, stanowi o wydarzeniach przyszłych, powodujących niepewność inwestycyjną.

Niedopuszczalne jest zatem pozostawienie w obiegu prawnym aktu prawa miejscowego, którego nadrzędnym cel – ustalenie przeznaczenia terenu – nie został dopełniony.

7. Badając uchwałę Nr XLV/377/2018 organ nadzoru stwierdził naruszenie przepisu § 8 ust. 2 rozporządzenia, w myśl którego na rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie rysunku planu miejscowego z tekstem tego planu.

W § 15 ust. 4 uchwały ustalono, że plan miejscowy **określa przebieg dróg wewnętrznych** obsługujących grupy działek. Z kolei w § 19 ust. 2 pkt 4 uchwały ustalono, dla terenów oznaczonych symbolem ZL1 – tereny lasów – „*użytkowanie zgodne z planami urządzania lasów państwowych (oznaczonych symbolem graficznym na rysunku planu) i niepaństwowych uwzględniającymi ich ochronny charakter*”.

Po analizie rysunku planu, organ nadzoru stwierdził, że nie przedstawia on ani przebiegu dróg wewnętrznych, ani nie obrazuje granic lasów państwowych.

Z wyjaśnień gminy, złożonych pismem z dnia 4 kwietnia 2018 r., znak: U.6721.001.2017.KA, wynika, że zapis § 15 ust. 4 uchwały dotyczy terenu KDD1. Stosownie do regulacji § 21 ust. 1 uchwały, teren KDD1 stanowi drogę publiczną klasy dojazdowej. W rozumieniu przepisów art. 8 ust. 1 ustawy o drogach publicznych, drogami wewnętrznymi są drogi, drogi rowerowe, parkingi oraz place przeznaczone do ruchu pojazdów, nie zaliczone do żadnej kategorii dróg publicznych. W omawianej sytuacji droga KDD1 została w uchwale wyznaczona w liniach rozgraniczających jako droga publiczna klasy dojazdowej. Tym samym przepis § 15 ust. 4 uchwały odnoszący się do dróg wewnętrznych nie może mieć do niej zastosowania. Uznać zatem należy, że przebieg dróg wewnętrznych, o którym mowa w § 15 ust. 4 uchwały nie został wskazany na rysunku planu.

W zakresie § 19 ust. 2 pkt 4 uchwały Wójt Gminy Wilkowice wyjaśnił, że odnosząc się do oznaczenia graficznego na rysunku planu w zakresie lasów państwowych, uchwałodawca miał na myśli teren oznaczony symbolem ZL1. W takim przypadku jednak lasy niepaństwowe, o których mowa w kwestionowanym zapisie planu, nie zostały wskazane na rysunku planu. Co prawda, w wyjaśnieniach podano, że teren ZL1 dotyczy zarówno lasów prywatnych jak i państwowych, to jednak redakcja przepisu § 19 ust. 2 pkt 4 wyraźnie wskazuje, że lasy państwowe powinny być dodatkowo graficznie oznaczone na rysunku planu, czego nie uczyniono.

Tym samym należało stwierdzić, że zarówno § 15 ust. 4 jak również § 19 ust. 2 pkt 4 nie korespondują z rysunkiem planu co stanowi o naruszeniu § 8 ust. 2 rozporządzenia.

8. Badając uchwałę Nr XLV/377/2018 organ nadzoru stwierdził, że zawarto w niej ustalenia, których realizacja uzależniona została od stanowiska innych podmiotów:

- § 16 pkt 4 lit. b – *zaspokojenie potrzeb w okresie perspektywicznym nastąpi poprzez niezbędną rozbudowę istniejących sieci i urządzeń oraz powiązanie poszczególnych sieci – według warunków ustalonych przez dysponenta sieci i urządzeń,*
- § 21 ust. 4 – *dopuszcza się przebudowę lub remont istniejących w pasach drogowych obiektów budowlanych i urządzeń, za zgodą zarządcy drogi, zgodnie z przepisami ustawy o drogach publicznych;*

Powyższe uregulowania wykraczają poza kompetencje rady gminy wynikające z art. 15 ust. 2 pkt 10 upzp oraz § 4 pkt 9 rozporządzenia. Stosownie do wskazanych przepisów w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej.

Plan miejscowy jako akt prawa miejscowego winien uregulować zatem wszystkie kwestie uznane przez ustawodawcę za istotne i wobec tego wymienione w art. 15 ust. 2 upzp. Z drugiej strony przyznane gminie władztwo planistyczne nie daje jej uprawnień do wprowadzania zapisów uzależniających spełnienie wymogów planu od warunków zależnych od decyzji innych podmiotów, w tym dysponentów sieci i zarządcy drogi.

Stosownie do § 25 ust. 1 w zw. z § 143 *Zasad techniki prawodawczej*, przepis prawa materialnego powinien możliwie bezpośrednio i wyraźnie wskazywać kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować. Tymczasem wskazane wyżej normy uchwały nie spełniają tego warunku. Potencjalny inwestor, na mocy badanego aktu, nie jest w stanie ustalić jakie faktycznie wymogi musi spełnić, aby móc zrealizować przedsięwzięcie, bez wcześniejszego pozyskania warunków dysponenta sieci lub zarządcy drogi.

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 XLV/377/2018 Rady Gminy Wilkowice z dnia 28 lutego 2018 r. w *sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Wilkowice w zachodniej części gminy w miejscowości Bystra (obręb Bystra Śląska), w rejonie ul. Niecałej i ul. Szczyrkowskiej*.

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
Z-ca Dyrektora Wydziału Infrastruktury

Aleksandra Kroczek

Otrzymują:

- 1) Rada Gminy Wilkowice,
- 2) a/a