



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 18 października 2018 r.

Poz. 6432

Elektronicznie podpisany przez:
IWONA ANDRUSZKIEWICZ; Śląski Urząd Województwa
Data: 2018-10-18 14:30:47



ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR IFIII.4131.1.83.2018 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 17 października 2018 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (tekst jednolity: 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* (tekst jednolity: Dz. U. z 2017 r., poz. 1945),

stwierdzam nieważność

uchwały nr XLII.363.2018 Rady Gminy Przystajń z dnia 4 września 2018 r. w sprawie *miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*.

Uzasadnienie

W dniu 4 września 2018 r. Rada Gminy Przystajń podjęła uchwałę nr XLII.363.2018 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Stosownie do przepisu art. 20 ust. 2 cyt. ustawy z dnia 27 marca 2003 r. *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (zwanej dalej: *upzp*), w dniu 17 września 2018 r., Wójt Gminy Przystajń przekazał organowi nadzoru uchwałę nr XLII.363.2018 celem zbadania jej zgodności z prawem oraz dokumentację prac planistycznych odzwierciedlającą przebieg postępowania w sprawie uchwalenia miejscowego planu.

W dniu 15 października 2018 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze oraz poinformował Radę Gminy o możliwości złożenia wyjaśnień.

Pismem z dnia 16 października 2018 r. Wójt Gminy Przystajń złożył wyjaśnienia odnoszące się do stwierdzonych przez organ nadzoru nieprawidłowości.

W trakcie prowadzonego postępowania nadzorczego Wojewoda Śląski stwierdził, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w następującym zakresie.

1. Weryfikacja planu miejscowego gminy Przystajń wykazała, że przy oznaczeniach literowych dla terenów o tych samych ustaleniach, nie zastosowano oznaczeń cyfrowych wyróżniających poszczególne tereny (brak ponumerowania terenów). Wskazany brak numeracji terenów był podnoszony, w odniesieniu do uchwały nr XXXV.307.2018 Rady Gminy Przystajń z dnia 22 stycznia 2018 r. w sprawie *miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, w rozstrzygnięciu nadzorczym Wojewody Śląskiego IFIII.4131.1.18.2018 z dnia 1 marca 2018 r. Przykładowo terenów oznaczonych symbolami literowymi R czy RB znajdujemy na rysunku planu miejscowego kilkadziesiąt, zatem brak wyróżnienia numerycznego znacznie utrudnia zarówno korzystanie z tego planu, jak i wskazanie konkretnego terenu, dla którego stwierdzono naruszenie. W dalszej części rozstrzygnięcia, w celu doprecyzowania położenia na rysunku planu konkretnego terenu, posłużono się więc również numerem arkusza załącznika nr 1 do przedmiotowej uchwały.

Obowiązek oznaczenia terenów symbolem literowym i numerem, wyróżniającym dany teren spośród innych terenów, wynika z § 4 pkt 1 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; zwanego dalej: *rozporządzeniem o mpzp*).

2. Podstawowym obowiązkiem rady gminy uchwalającej plan miejscowy jest określenie przeznaczenia terenów i zasad ich zagospodarowania, co wynika z przepisów art. 15 ust. 2 pkt 1 *upzp*, a także § 7 pkt 7 *rozporządzenia o mpzp*. Brak wypełnienia tego obligatoryjnego obowiązku stanowi o rażącym naruszeniu zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Z treści uchwały wynika (§ 1 ust. 3), że Rada Gminy Przystajń przyjęła akt prawa miejscowego, a jej zamiarem było ustalenie przeznaczenia terenów dla wszystkich nieruchomości położonych w granicach obszaru objętego niniejszym planem. Równocześnie na rysunku planu wydzielone zostały liniami rozgraniczającymi tereny, dla których nie przypisano symboli literowych przyporządkowanych do konkretnych ustaleń poczynionych w części tekstowej uchwały. Tym samym nie określono przeznaczeń i zasad zagospodarowania następującym terenom wyodrębnionych liniami rozgraniczającymi:

- a) niewielki teren zlokalizowany w rejonie ul. Szkolnej, w sąsiedztwie terenów oznaczonych symbolami MR i KDD (arkusz 16/25);
- b) teren zlokalizowany w sąsiedztwie terenów oznaczonych symbolami MR a ZL a RM, MN, U i terenem KDD (arkusz 20/25).

Skoro plan miejscowy przesądza o przeznaczeniu terenów objętych jego granicami, to ustalone przeznaczenie musi być jednoznaczne, a sposób zagospodarowania terenu określony już z chwilą wejścia planu w życie (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 8 sierpnia 2012 r. – sygn. akt II OSK 1334/12; publ. www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

3. W świetle wcześniej przywołanych przepisów, art. 15 ust. 2 pkt 1 *upzp*, a także § 7 pkt 7 *rozporządzenia o mpzp*, w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania.

Analizując rysunek planu miejscowego, stanowiący załącznik nr 1 do uchwały nr XLII.363.2018, organ nadzoru stwierdził nieprawidłowości dotyczące braku wprowadzenia linii rozgraniczającej dla niektórych terenów o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Podczas, gdy Rada Gminy Przystajń, w części tekstowej uchwały, ustaliła dla tych terenów różne zasady zagospodarowania. A mianowicie zauważono brak linii rozgraniczającej pomiędzy:

- a) terenami wrysowanymi na arkuszu 09/25 oraz arkuszu 12/25 załącznika graficznego, tj. terenem oznaczonym symbolem **RM, MN, U** (przeznaczenie podstawowe: zabudowa zagrodowa, zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna, zabudowa usługowa; przeznaczenie dopuszczalne: zabudowa związana z prowadzeniem działalności gospodarczej, dla którego ustalenia zawarto w § 13 ust. 6 uchwały) a terenem **MN, RM, MR** (przeznaczenie podstawowe: zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna, zabudowa zagrodowa i zabudowa letniskowa; przeznaczenie dopuszczalne: zabudowa usługowa i związana z prowadzeniem działalności gospodarczej, dla którego ustalenia zawarto w § 13 ust. 8 uchwały);
- b) terenami wrysowanymi na arkuszu 16/25 załącznika graficznego, tj. terenem **ZLp** (przeznaczenie podstawowe: tereny lasów państwowych, dla którego ustalenia zawarto w § 13 ust. 36 uchwały) a terenem **ZL** (przeznaczenie podstawowe: teren lasów innych, dla którego ustalenia zawarto w § 13 ust. 37 uchwały);
- c) terenami wrysowanymi na arkuszu 10/25 oraz arkuszu 14/25 załącznika graficznego, tj. terenem oznaczonym symbolem **PEF** (przeznaczenie podstawowe: tereny elektroenergetyki – elektrownie fotowoltaiczne, dla którego ustalenia zawarto w § 13 ust. 29 uchwały) a terenem **RB** (przeznaczenie podstawowe: tereny rolne; przeznaczenie dopuszczalne: zabudowa zagrodowa dla właścicieli gospodarstwa rolnego o powierzchni nie przekraczającej średnią powierzchnię gospodarstwa rolnego w gminie Przystajń, dla którego ustalenia zawarto w § 13 ust. 32 uchwały) a terenem **RM, MN, U**;
- d) terenami wrysowanymi na arkuszu 14/25 załącznika graficznego, tj. terenem oznaczonym symbolem **PEF** a terenem **RB** (dwa przypadki).

Brak określenia, rozdzielenia wyżej wymienionych terenów skutkuje brakiem możliwości jednoznacznego określenia granic tych terenów, a tym samym uniemożliwia potencjalnemu inwestorowi ich zagospodarowanie zgodnie z planem. Rada gminy zobowiązana była do określenia granic poszczególnych terenów i ustalenia zasad ich zagospodarowania. Niedopuszczalnym jest ustalenie w planie *otwartych* linii rozgraniczających, czy też wprowadzanie niejednoznacznych oznaczeń nieuregulowanych w legendzie planu (zielone linie, które

stanowią odzwierciedlenie przebiegu granic działek ewidencyjnych), co prowadzi do braku wydzielenia terenów o różnym przeznaczeniu, a taki obowiązek wynika z art. 15 ust. 2 pkt 1 *upzp*.

Należy podkreślić, iż obie części planu miejscowego (część tekstowa w formie uchwały oraz część graficzna stanowiąca załącznik do uchwały) muszą być ze sobą zgodne, spójne. Stosownie do wymogów art. 15 ust. 2 pkt 1 *upzp*, linia rozgraniczająca wydziela nie tylko tereny o różnym przeznaczeniu, ale również tereny o różnych zasadach zagospodarowania. Linie rozgraniczające powinny być jednoznacznie ustalone, wyraźnie zdefiniowane, ściśle określone a ich przebieg nie powinien budzić wątpliwości.

Biorąc pod uwagę powyższe wskazać należy, iż tereny RM, NB, U; MN, RM, MR; ZLp; ZL; PEF; RB, dla których ustalono różne przeznaczenia oraz dla których obowiązują odrębne zasady zagospodarowania, winny zostać wydzielone za pomocą linii rozgraniczających, czego, w niniejszym planie, nie uczyniono.

4. Z art. 1 ust. 1 *upzp* wynika, iż kształtowanie polityki przestrzennej, w tym przeznaczenie terenów na określone cele i zasady ich zagospodarowania, prowadzi się przyjmując ład przestrzenny za podstawę działań. W celu poszanowania ładu przestrzennego ustawodawca przyznał organom gminy uprawnienia do regulowania zasad zagospodarowania terenu i kształtowania zabudowy w drodze ustalania parametrów i wskaźników zabudowy (w tym linii zabudowy), które zostały określone w przepisach art. 15 ust. 2 pkt 6 *upzp* oraz w § 4 pkt 6 *rozporządzenia o mpzp*.

Organ nadzoru, po dokonaniu analizy badanej uchwały stwierdził również brak spójności pomiędzy tekstem uchwały a załącznikiem nr 1 do niniejszej uchwały (załącznikiem graficznym). Bowiem Rada Gminy Przystajń, dla terenu oznaczonego symbolem **R** (przeznaczenie podstawowe: tereny rolniczej przestrzeni produkcyjnej, dla którego ustalenia zawarto w § 13 ust. 31 uchwały) oraz dla terenu oznaczonego symbolem **RB** (przeznaczenie podstawowe: teren rolne, dla którego ustalenia zawarto w § 13 ust. 32 uchwały), w § 13 ust. 31 pkt 2 lit. b i w § 13 ust. 32 pkt 3 lit. b uchwały ustaliła, iż: *lokalizacja zabudowy w stosunku do dróg zgodnie z liniami zabudowy wyznaczonymi na rysunku planu w odległości od 2,0 m do 10,0 m od linii rozgraniczających*. Należy nadmienić, iż dla terenu **R** w § 13 ust. 31 pkt 2 lit. c uchwały dopuszczono *sytuowanie budynków zagrodowych wraz ze związaną z nimi infrastrukturą techniczną, stanowiących wyłącznie uzupełnienie istniejących, zabudowanych działek siedliskowych, w pasie do 100 m od linii rozgraniczającej z terenami dróg*, a dla terenu **RB** w § 13 ust. 32 pkt 3 lit. c uchwały dopuszczono *uzupełnienie zabudowę mieszkaniową i zagrodową istniejących, zabudowanych działek siedliskowych, w pasie do 100 m od linii rozgraniczającej z terenami dróg*. Tymczasem, analiza załącznika graficznego do wyżej wymienionej uchwały wykazała, że w granicach opracowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w ramach wymienionych powyżej terenów **R** i **RB** nie wyznaczono graficznie przebiegu linii zabudowy, do której odnoszą się przedmiotowe przepisy uchwały. Legenda rysunku planu, jak i § 3 ust. 2 pkt 1 lit. d i e uchwały, przewidują wśród oznaczeń będących obowiązującymi ustaleniami planu zarówno obowiązującą linię zabudowy, jak i nieprzekraczalną linię zabudowy. Ani z tekstu uchwały, ani z rysunku planu nie wynika, jaka to ma być linia zabudowy oraz w jakiej konkretnej odległości (od 2 do 10 m) można lokalizować przewidzianą planem miejscowym zabudowę.

Powyższe rażąco narusza wyżej przywołane przepisy art. 15 ust. 2 pkt 6 *upzp*, § 4 pkt 6 *rozporządzenia o mpzp*. Brak graficznej prezentacji przebiegu linii zabudowy uniemożliwia wprowadzenie zabudowy mieszkaniowej i zagrodowej przewidzianej dla wskazanych powyżej przeznaczeń, nie jest zatem możliwa realizacja przeznaczenia tych terenów w tym zakresie (lokalizacja polegająca na uzupełnieniu zabudowy).

Należy również podkreślić, iż wskazany brak powiązania rysunku planu z tekstem uchwały stanowi również naruszenie art. 20 ust. 1 zdanie drugie *upzp* – plan miejscowy to zarówno część tekstowa, jak i część graficzna uchwały. Część graficzna planu to uszczegółowienie, uzupełnienie i wyjaśnienie części tekstowej a postanowienia planu należy odczytywać łącznie, uwzględniając zarówno część tekstową, jak i graficzną. Zatem bezsporne jest stanowisko, że część tekstowa i graficzna uchwały powinny być ze sobą spójne. Tym samym oczywistym jest, że nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową a rysunkiem planu (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie – sygn. akt II SA/Lu 393/09 z dnia 13 października 2009 r.; publ. www.orzeczenia.nsa.gov.pl). W związku z tym *nie można odczytywać części tekstowej (treści uchwały) planu bez analizy odpowiadającej jej części graficznej* (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 22 września 2010 r. – sygn. akt II SA/Go 493/10; publ. www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

Plan miejscowy stanowiąc akt prawa miejscowego, nie może wprowadzać norm dezinformujących. Ustalenia prawa miejscowego muszą być jednoznaczne. Adresat normy prawnej powinien wiedzieć do czego

został zobowiązany oraz jakie prawa mu przysługują. Przepisy niespełniające tych wymogów naruszają również § 25 w związku z § 143 *Zasad techniki prawodawczej*, ustanowionych rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie *Zasad techniki prawodawczej*, jako załącznik do powyższego rozporządzenia (Dz. U. z 2016 r., poz. 283). Skoro zatem nieprzekraczalna linia zabudowy została ustalona w tekście uchwały, bez jej wyznaczenia na rysunku planu, należy wyeliminować z uchwały zapisy wskazujące, że jej przebieg ustalono na rysunku 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 *upzp*, którego przepisy jednoznacznie mówią, że istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, 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 miejscowego, dawało organowi nadzoru podstawy do stwierdzenia w całości nieważności uchwały nr XLII.363.2018 Rady Gminy Przystajń z dnia 4 września 2018 r. w sprawie *miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 *ustawy o samorządzie gminnym*, stwierdzenie nieważności niniejszej uchwały – wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia Radzie Gminy Przystajń rozstrzygnięcia nadzorczego.

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 otrzymania.

z up. Wojewody Śląskiego
Dyrektor Wydziału Infrastruktury

Bożena Goldamer-Kapala

Otrzymuje:

Rada Gminy Przystajń