



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 13 listopada 2019 r.

Poz. 7680

Elektronicznie podpisany przez:

Krzysztof Nowak

Data: 2019-11-13 10:20:44



ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR IFIII.4131.1.77.2019 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 8 listopada 2019 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506, 1309, 1571, 1696 i 1815) i art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1945 oraz z 2019 r. poz. 60, 235, 730, 1524, 1696, 1716 i 1815)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr X/82/2019 Rady Gminy Wielowieś z dnia 7 października 2019 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Wielowieś uchwalonego uchwałą Rady Gminy Wielowieś Nr VII-46/2003 z dnia 26 czerwca 2003 r. z późn. zm.

Uzasadnienie

W dniu 7 października 2019 r. Rada Gminy Wielowieś podjęła uchwałę nr X/82/2019 w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Wielowieś uchwalonego uchwałą Rady Gminy Wielowieś Nr VII-46/2003 z dnia 26 czerwca 2003 r. z późn. zm.

Stosownie do art. 20 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 1945 ze zm. zwanej dalej *upzp*) Wójt Gminy Wielowieś, pismem ER.6721.1.2018, z dnia 9 października 2019 r., przekazał Wojewodzie Śląskiemu tę uchwałę wraz z dokumentacją prac planistycznych, w celu dokonania oceny jej zgodności z prawem.

Dnia 25 października 2019 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze, o czym zawiadomił gminę Wielowieś, informując jednocześnie o możliwości złożenia wyjaśnień. Wójt Gminy Wielowieś pismem nr WG.0711.55.2019, z dnia 29 października 2019 r. złożył wyjaśnienia w zakresie zarzutów podniesionych w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego.

W trakcie prowadzonego postępowania nadzorczego, organ nadzoru stwierdził, że uchwała nr X/82/2019 w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Wielowieś uchwalonego uchwałą Rady Gminy Wielowieś Nr VII – 46/2003 z dnia 26 czerwca 2003 r. z późn. zm. została podjęta z istotnym naruszeniem zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w następującym zakresie:

Badana uchwała, zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 1945, ze zm. – zwanej dalej: *upzp*), przyjęta została po stwierdzeniu przez Radę Gminy Wielowieś, że nie narusza ona Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Wielowieś - uchwała Rady Gminy Wielowieś Nr XXXVI/1 – 199/02 z dnia 8 października 2002 r., zmienionego uchwałami Rady Gminy Wielowieś Nr XXVIII/202/05 z dnia 29 listopada 2005 r. oraz Nr XXVII/210/10 z dnia 26 marca 2010 r. Jednak wbrew deklaracji organu stanowiącego gminy Wielowieś, uchwała nr X/82/2019, przyjęta została z naruszeniem studium uwarunkowań, a tym samym z naruszeniem art. 9 ust. 4 *upzp*. Zgodnie z tą normą ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. W badanym planie miejscowym, dokonano jednak przeznaczenia na cele produkcji i obsługi produkcji w gospodarstwie ogrodniczym tereny, które w studium

uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, wskazane zostały jako tereny łąk, pastwisk, sadów i zadrzewień oraz zaproponowane do ochrony jako obszar chronionego krajobrazu.

W odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego Wójt Gminy Wielowieś zwrócił uwagę na realizację przez plan miejscowy celów strategicznych gminy wyartykułowanych w studium – rozwój działalności małych i średnich przedsiębiorstw, unowocześnianie rolnictwa w kierunku produkcji zdrowej żywności oraz powstawanie gospodarstw wielofunkcyjnych produkujących i przetwarzających płody rolne. Podniósł, iż zgodnie ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, obszary chronione przed zainwestowaniem to tereny leśne, doliny potoków i cieków wodnych, parki, zieleńce i cmentarze oraz kompleksy gruntów rolnych w centralnej i wschodniej części gminy, a ustalenia planu miejscowego przeznaczające tereny na cele produkcji i obsługi produkcji w gospodarstwie ogrodniczym, oznaczone symbolami 1RUo i 2RUo, wyznaczone zostały poza ciągami ekologicznymi w dolinach rzek i cieków wskazanymi na planszy: „Kierunki ochrony środowiska przyrodniczego oraz ochrony wartości kulturowych i krajobrazu” (Rys. zmiany studium nr 1B). Podkreślono, że tereny te znajdują się na skraju systemu terenów otwartych, jednakże poza obszarami stanowiącymi podstawowe i pomocnicze elementy ekologicznego systemu ochrony.

Wójt wskazał również, że zapisy planu zgodne są analizą opracowania ekofizjograficznego, według którego za wprowadzeniem nowych funkcji przemawiają: korzystne położenie względem zabudowy – lokalizacja w sąsiedztwie hal, co ma znaczenie z punktu widzenia ewentualnego oddziaływania na krajobraz, degradacja przyrodnicza fragmentu obszaru objętego opracowaniem oraz położenie poza obszarami chronionymi.

Organ nadzoru tylko w części podziela te opinie, i podtrzymuje swoje zarzuty dotyczące naruszenia przez plan miejscowy ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Wielowieś. Przemawiają za tym następujące powody.

W załączniku 1A – „Kierunki rozwoju przestrzennego i komunikacji” do „Zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Wielowieś”, wskazane zostały między innymi: Tereny zainwestowane i System terenów otwartych. Tereny zainwestowane określają: tereny mieszkaniowo-usługowe i zabudowy zagrodowej, tereny produkcyjno-przemysłowe, tereny komercyjno-produkcyjne, **tereny produkcji i obsługi rolnictwa**, a także tereny obsługi leśnictwa. Natomiast System terenów otwartych wskazuje: tereny lasów, rezerwat przyrody „Hubert”, **tereny łąk, pastwisk, sadów i zadrzewień**, tereny użytków rolnych, tereny wód otwartych oraz cieki wodne. Z kolei w załączniku 1B – „Kierunki ochrony środowiska przyrodniczego oraz ochrony wartości kulturowych i krajobrazu”, wskazano elementy podstawowego systemu przyrodniczego, w którego skład wchodzi: lasy, dolesienia i zadrzewienia, **tereny zieleni w dolinach rzek, potoków, cieków i zbiorników wodnych oraz zieleni śródpolnej**, tereny wód otwartych w tym potoki i cieki wodne, rezerwat przyrody „Hubert” oraz tereny rolniczej przestrzeni produkcyjnej. Wskazano także „Kierunki ochrony wartości kulturowych i krajobrazu” takie jak: Chronione kompleksy użytków rolnych, punkty widokowe, korytarze ekologiczne, ciągi ekologiczne w dolinach rzek i cieków.

Tereny, oznaczone w badanym planie miejscowym, symbolami 1RUo i 2RUo, którego podstawowym przeznaczeniem jest produkcja i obsługa produkcji w gospodarstwie ogrodniczym, wskazane zostały na terenach, które w załączniku 1A studium – wskazane zostały jako **tereny łąk, pastwisk, sadów i zadrzewień**, a w załączniku 1B wskazane zostały jako elementy podstawowego systemu przyrodniczego – **tereny zieleni w dolinach rzek, potoków, cieków i zbiorników wodnych oraz zieleni śródpolnej**. Także w części „B” – w „Ustaleniach zmiany studium”, w rozdziale 4 „Kierunki rozwoju przestrzennego i komunikacji” wskazano, że „Przed zainwestowaniem są chronione: - tereny leśne, doliny potoków i cieków wodnych, parki i zieleńce, cmentarze – jako obszary stanowiące podstawowe i pomocnicze elementy ekologicznego systemu gminy i wsi”¹⁾ Z kolei w rozdziale poświęconym kierunkom ochrony środowiska przyrodniczego oraz ochrony wartości kulturowych i krajobrazu (rozdz. 5), proponuje się do ochrony: „Łąki w dolinach potoków i cieków wodnych oraz przyległe do terenów leśnych”²⁾, które na rysunku zmiany studium 1B oznaczone zostały symbolem zielonego, przecinającego się szrafu oraz cyfrą 5. Przeznaczenie w badanym planie miejscowym terenu oznaczonego symbolem 1RUo i 2RUo na cele produkcji i obsługi produkcji w gospodarstwie ogrodniczym, przeczy przytoczonym wyżej zapisom zmiany studium.

Wójt Gminy Wielowieś sporządził plan miejscowy dla niewielkiego obszaru, a w odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego wskazał, że przeznaczone na cele produkcji tereny wyznaczono na skraju systemu terenów otwartych. Jednak Organ Nadzoru podziela opinię wyrażoną w wyroku

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach: „... okoliczność ta nie przemawia za złagodzeniem rygorów dotyczących relacji pomiędzy treścią planu i studium. Wręcz przeciwnie, w takiej sytuacji kryterium zachowania przez plan ustaleń studium winno być szczególnie rygorystycznie traktowane. Jakkolwiek ustawa nie zakazuje tworzenia planów dla części terenu gminy, to należy mieć na względzie, że praktyka polegająca na uchwaleniu planu tylko dla pojedynczych, wybranych działek, może skutkować znacznym rozdrobnieniem funkcji i sposobów zagospodarowania sąsiadujących terenów. Zabezpieczeniem przed takim skutkiem jest właśnie rygor zachowania ustaleń studium.”3)

Ponadto zagospodarowanie terenu oznaczonego symbolem 1RUo i 2RUo, zgodne z przeznaczeniem wskazanym w planie miejscowym, uniemożliwi realizację funkcji wskazanej w studium. Na taką sytuację wskazuje cytowany wyżej wyrok sądu administracyjnego: „Wymóg nie naruszania przez plan ustaleń studium oznacza, że przewidziane w planie zagospodarowanie określonego terenu nie może prowadzić do skutku, polegającego na wykluczeniu sposobu zagospodarowania przewidzianego w studium. Nawet odstępując od wymogu zgodności obu wskazanych dokumentów, ustawodawca, poprzez wykluczenie możliwości naruszania przez plan ustaleń studium, zachował zasadę treściowej zależności między studium i planem. W przekonaniu Sądu, przypadkiem naruszenia ustaleń studium jest sytuacja, w której plan nie przewiduje sposobu zagospodarowania przyjętego w studium, wykluczając w konsekwencji na danym terenie rodzaj zagospodarowania wprost ustalony w studium.”4)

Przedstawione wyżej argumenty wskazują, że uchwała nr X/82/2019 z dnia 7 października 2019 r. podjęta została przez Radę Gminy Wielowieś z naruszeniem studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Wielowieś, tym samym naruszono w sposób istotny zasady sporządzania planu miejscowego wyrażone w art. 9 ust. 4 oraz art. 20 ust. 1 *upzp*.

Ponadto, w rozdziale 4 w § 9 ust. 1 i 2 badanego planu miejscowego zatytułowanym Zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu, zasady kształtowania krajobrazu, oprócz nakazu utwardzania placów, instalowania urządzeń oczyszczających wody opadowe i roztopowe oraz dopuszczenia zagospodarowania na terenie działki wód opadowych i roztopowych, nie zostały zawarte żadne ustalenia odnoszące się do kształtowania krajobrazu. Zapisy te, choć w minimalnym stopniu realizują wymogi art. 15 ust. 2 pkt 3 *upzp*. (określenie zasad ochrony środowiska), to nie spełniają normy zawartej w art. 15 ust. 2 pkt 3a *upzp*, nakazującej określenie zasad kształtowania krajobrazu. W odpowiedzi na taki zarzut, Wójt Gminy Wielowieś zwrócił uwagę na realizację wymogu art. 15 ust. 2 pkt 3a *upzp* w zapisie § 8 ust. 3 uchwały – określającym maksymalną wysokość zabudowy terenu 1RUo i 2RUo. Zważyć jednak należy, że określenie wyłącznie wysokości zabudowy nie spełnia wymogów z art. 15 ust. 2 pkt 3a, tym bardziej, że na ten obligatoryjny element planu miejscowego zwraca uwagę także studium uwarunkowań – w punktach 5.1.1 (Ogólne zasady ochrony środowiska) oraz 5.2.4. (Ogólne zasady ochrony dóbr kultury i krajobrazu). Zgodnie z nimi w planach miejscowych wymagane jest m.in. wprowadzanie nakazu budowy obiektów o podobnym charakterze oraz stosowanie wpisanych w krajobraz jednolitych pokryć dachowych, a także respektowania przez nową zabudowę skali i gabarytów uwzględniających istniejące ekspozycje widokowe, zachowanie poszczególnych grup zadrzewień, zakrzewień i płatów roślinności zielonej, kształtowanie stref izolacji sanitarnej i wizualnej od uciążliwych obiektów.

Wskazanie w planie miejscowym zasad kształtowania krajobrazu odnoszących się do tego terenu jest istotne także dlatego, że na Rysunku zmiany studium nr 1B – „Kierunki ochrony środowiska przyrodniczego oraz ochrony wartości kulturowych i krajobrazu”, wskazano dwa punkty widokowe, znajdujące się na zachód od terenu oznaczonego w planie miejscowym symbolami 1RUo i 2RUo, oddalone od niego o około 300 i 800 m. i eksponujące widok łąk, zieleni śródpolnej i ścianę lasu znajdujące się na wschód od terenu 1RUo i 2RUo. Tak więc brak zasad kształtowania krajobrazu w planie miejscowym sporządzanym dla terenu, który w studium uwarunkowań jest elementem zaliczonym do podstawowego systemu przyrodniczego gminy oraz znajdującego się w polu ekspozycji punktów widokowych oznaczonych w tym studium, jest istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego – to jest naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 3a.

W § 2 ust. 2 pkt 4 analizowanego planu miejscowego, ustalono, że ze względu na brak występowania problematyki, w planie nie określa się minimalnej liczby miejsc parkingowych, w tym miejsc przeznaczonych na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową. Stało się tak dlatego, ponieważ organ sporządzający plan – Wójt Gminy Wielowieś uznał, że tereny oznaczone symbolami 1RUo i 2RUo ustalone zostały „[...] jako kontynuacja funkcji istniejącej na terenie bezpośrednio sąsiadującym z obszarem objętym przedmiotowym planem,” i miejsca parkingowe zapewnione zostaną, zgodnie z deklaracją prowadzącego tam gospodarstwo ogrodnicze, na terenie tego właśnie gospodarstwa. W opinii organu nadzoru tak sformułowany

zapis § 2 ust. 2 pkt 4 analizowanego planu miejscowego, narusza wymogi art. 15. Ust. 2 pkt 6 *upzp*, a także § 4 pkt 9 lit. c rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie *wybranego zakresu projektu planu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego* (Dz. U. 2003 Nr 164, poz. 1587), który jako norma o charakterze *ius cogens*, nie tylko obliguje do wskazania minimalnej ilości miejsc do parkowania, ale także nakazuje wskazanie sposobu realizacji tego wymogu. W analizowanym planie miejscowym zabrakło takich ustaleń. Tym samym Rada Gminy Wielowieś naruszyła także art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o *samorządzie gminnym* (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm. zwanej dalej *usg*) oraz art. 3 ust. 1 *upzp*., ponieważ uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego czyli decydowanie o tym, w jaki sposób może zostać zagospodarowany teren, oraz na jakich zasadach w jego granicach może następować użytkowanie istniejących obiektów, należy wyłącznie do rady gminy. W ramach uchwalania aktu prawa miejscowego organ stanowiący gminy nie może delegować swoich kompetencji decyzyjnych na inne organy. A tak stało się w przypadku tego zapisu. Norma prawna zawarta w § 2 ust. 2 pkt 4 rozpatrywanej uchwały, pozostawia pole do dowolnej interpretacji i uznaniowych rozstrzygnięć przez organy podejmujące decyzje na ich podstawie. Należy bowiem zauważyć, że w toku postępowania budowlanego prowadzonego przez organy administracji architektoniczno-budowlanej oraz organy nadzoru budowlanego, badana jest zgodność inwestycji z przepisami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Przyjęcie, przez te organy, że inwestycja jest sprzeczna z przepisami prawa miejscowego, stanowi podstawę odmowy udzielenia pozwolenia na budowę, wniesienia sprzeciwu, odmowy oddania inwestycji do użytkowania, czy też legalizacji samowoli budowlanej. W postępowaniu tym organy administracyjne nie mogą jednak samodzielnie uzupełniać regulacji przewidzianych w planie. Tym bardziej, że dopełnienie takie na różnych etapach procesu budowlanego mogłoby być odmienne. (np. z powodu zmiany profilu działalności gospodarczej, sprzedaży części gospodarstwa ogrodniczego itp.).

Ponadto tak zredagowany przepis nie wypełnia wymogu § 25 ust. 1 *rozporządzenia* Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „*Zasad techniki prawodawczej*” (t.j. Dz. U. 2016 r., poz. 283), zgodnie z którym przepis prawa materialnego powinien możliwie bezpośrednio i wyraźnie wskazywać – kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować.

W myśl art. 85 i 86 *usg* 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 X/82/2019 Rady Gminy Wielowieś z dnia 7 października 2019 r. w sprawie *zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Wielowieś uchwalonego uchwałą Rady Gminy Wielowieś Nr VII-46/2003 z dnia 26 czerwca 2003 r. z późn. zm.*

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, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

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.

z up. Wojewody Śląskiego
Dyrektor Wydziału Infrastruktury

Bożena Goldamer-Kapała