



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 24 stycznia 2020 r.

Poz. 837

Elektronicznie podpisany przez:

Krzysztof Nowak

Data: 2020-01-24 12:52:57



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IFIIL.4131.1.96.2019 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 23 stycznia 2020 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.) i art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1945 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XV/242/2019 Rady Miejskiej w Toszku z dnia 18 grudnia 2019 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy Toszek dla terenów położonych w sołectwach Boguszyce, Ciochowice, Kotliszowice, Kotulin, Ligota Toszecka, Paczynka, Paczynka, Pisarzowice, Płużniczka, Pniów, Sarnów, Wilkowiczki oraz w mieście Toszek w części:

1) w zakresie ustaleń tekstowych planu:

- a) § 3 ust. 3 pkt 2;
- b) § 4 pkt 8;
- c) § 5 ust. 2 pkt 2 lit. l;
- d) w § 12 ust. 3 pkt 1 w zakresie wyrazu „nie”;
- e) w § 13 ust. 1 w zdaniu wprowadzającym i w § 13 ust. 2 pkt 1 - w zakresie symbolu: „1IT”;
- f) w § 17 ust. 3 pkt 8 w zakresie: „6,0 m”;
- g) § 20;
- h) w § 24 pkt 2 w zakresie symbolu: „UP” i „ZC”;
- i) dotyczących terenów określonych symbolami:

- 1 KDL i 2 KDL oraz uregulowania odnoszące się do tych terenów w § 22 ust. 1 pkt 3 i w § 23 pkt 3 uchwały;

- 2 MU oraz uregulowania odnoszące się do tego terenu w § 11 uchwały;

- 2 R i 9 R oraz uregulowania odnoszące się do tych terenów w § 14 uchwały;

- ZC oraz uregulowania odnoszące się do tego terenu w § 20 uchwały;

- 7 ZŁ oraz uregulowania odnoszące się do tego terenu w § 16 uchwały.

2) w zakresie ustaleń graficznych planu:

a) Załącznik Nr 3;

b) Załącznik Nr 18;

c) w Załączniku Nr 36:

- określenie „Teren Cmentarza” i jego symbol graficzny ZC;

- określenie: „Strefa sanitarna od cmentarza 50 m” i jej symbol;
- określenie: „Strefa sanitarna od cmentarza 150 m” i jej symbol;

d) w Załącznikach Nr: 7, 8, 9, 10, 24, 28 i 30 graficzne oznaczenie: „Głównego Zbiornika Wód Podziemnych wraz z projektowanymi strefami ochronnymi”.

Uzasadnienie

Dnia 18 grudnia 2019 r. Rada Miejska w Toszku podjęła uchwałę Nr XV/242/2019 w sprawie *miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy Toszek dla terenów położonych w sołectwach Boguszyce, Ciochowice, Kotliszowice, Kotulin, Ligota Toszecka, Paczyna, Paczynka, Pisarzowice, Płużniczka, Pniów, Sarnów, Wilkowiczki oraz w mieście Toszek*.

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*) Burmistrz Miasta Toszek, pismem z dnia 24 grudnia 2019 r., przekazał Wojewodzie Śląskiemu tę uchwałę wraz z dokumentacją prac planistycznych, w celu dokonania oceny jej zgodności z prawem.

Dnia 21 stycznia 2020 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze, o czym zawiadomił Radę Miejską w Toszku, informując jednocześnie o możliwości złożenia wyjaśnień.

Burmistrz Miasta Toszek w dniu 22 stycznia 2020 r. odniósł się do zarzutów podniesionych w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego.

W trakcie prowadzonego postępowania organ nadzoru stwierdził, że badana uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w następującym zakresie:

1. W § 4 pkt 8 zdefiniowano określenie „nieprzekraczalnej linii zabudowy”. Wskazano – że winno się ją rozumieć jako „[...] linię wyznaczającą minimalną odległość od linii rozgraniczającej, w jakiej **należy** sytuować zewnętrzną ścianę budynku ...”. Jednak taka redakcja tego pojęcia bardziej odnosi się do linii obowiązującej zabudowy, a nie jak zamierzano, do nieprzekraczalnej linii zabudowy. W *Leksykonie urbanistyki i planowania przestrzennego* (Warszawa 2013) P. Saternus linię obowiązującą zabudowy określa jako płaszczyznę pionową „**przy której nałożono obowiązek** lokalizowania wszelkich obiektów kubaturowych wynikających z podstawowego i dopuszczalnego przeznaczenia terenu [...] określa dokładne miejsce lokalizacji zewnętrznego lica budynku lub budowli...”. Z kolei linia nieprzekraczalna zabudowy wg. tego leksykonu to „**płaszczyzna pionowa ograniczająca obszar, na którym dopuszcza się zabudowę...**”. Tak więc by precyzyjniej określić znaczenie pojęcia „nieprzekraczalna linia zabudowy” wyraz „**należy**” winien być zastąpiony wyrazem „**można**”, albo określeniem: „**od której należy**”.

Dotychczasowa redakcja tego punktu sprawia, że wszelkie ustalenia dokonane w tym planie miejscowym, dotyczące nieprzekraczalnych linii zabudowy, rozumianych zgodnie z definicją zawartą w § 4 pkt 8 uchwały, są wewnętrznie sprzeczne i wręcz niemożliwe do realizacji. Naruszono w ten sposób § 6 i § 25 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r., w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (t.j. Dz. U. z 2016, poz. 283 zwanego dalej *rozporządzeniem ztp*), w którym wymaga się by normy prawne redagowane były tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów wyrażały intencje prawodawcy. I choć pojęcie „linia nieprzekraczalna zabudowy” nie posiada w ustawodawstwie definicji legalnej, to wykreślenie z tekstu planu miejscowego definicji zaproponowanej przez uchwałodawcę i zawartej w § 4 pkt 8 uchwały, umożliwi właściwą interpretację dalszych zapisów tego planu miejscowego, gdyż rozumienie pojęcia „linia nieprzekraczalna zabudowy” utrwalone jest w fachowej literaturze i jest powszechnie stosowane przez organy administracji architektoniczno-budowlanej.

2. W § 3 ust. 3 pkt 2 stwierdzono, że w obszarach objętych planem nie zachodzą przesłanki do określenia granic i sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie na podstawie odrębnych przepisów. Jednak w dalszej części tekstu planu, jak również na rysunku planu wskazano tereny podlegające ochronie na podstawie odrębnych przepisów.

Zapisom § 3 ust. 3 pkt 2 tej uchwały przeczą tereny wskazane w legendzie rysunku planu – stanowiska archeologiczne, główne zbiorniki wód podziemnych wraz z projektowanymi strefami ochronnymi, tereny potencjalnie zagrożone ruchami masowymi ziemi, strefy sanitarne od cmentarza – 50 m, 150 m, nieprzekraczalne linie zabudowy od terenów kolejowych, strefa ochronna wokół terenu zamkniętego resortu obrony narodowej w tym strefy zagrożenia A, B, C. Przeczą zapisom § 3 ust. 3 pkt 2 także wskazane w § 10

ust. 3 pkt 8 lit. c zakazy lokalizacji zabudowy na terenach potencjalnie zagrożonych ruchami masowymi ziemi na części terenów zabudowy mieszkaniowej niskiej intensywności.

Wskazane wyżej szczegółowe zapisy uchwały, sprzeczne z określoną w § 3 ust. 3 pkt 2 normą ogólną, nie mogą być jednocześnie – i nie są, spójne z częścią graficzną tej uchwały. Część graficzna planu stanowi bowiem uszczegółowienie, uzupełnienie i wyjaśnienie części tekstowej oraz ma moc wiążącą. Postanowienia planu należy odczytywać łącznie, uwzględniając zarówno część tekstową, jak i graficzną. **Tym samym oczywistym jest, że nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową a rysunkiem planu** (por. wyrok: II SA/Lu 393/09 z 13.109.2009 r. publ. na stronie internetowej www.orzeczenia.nsa.gov.pl) i tylko zgodność tych integralnych części planu miejscowego umożliwia jego realizację. Taki też wymóg przed twórcami planu miejscowego stawia art. 15 ust.1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2018, poz. 1945 ze zm. zwanej dalej *upzp*), który wskazuje, że projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego składa się z części tekstowej i graficznej. Także § 8 pkt 2 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. nr 164, poz. 1587 zwanego dalej *rozporządzeniem*) nakazuje stosowanie takiego nazewnictwa i oznaczeń, by możliwe było jednoznaczne powiązanie rysunku planu miejscowego z tekstem planu miejscowego. Powyższy przepis naruszono wadliwą redakcją § 3 ust. 3 pkt 2. Jedynie wykreślenie z uchwały § 3 ust. 3 pkt 2 likwiduje te wewnętrzne sprzeczności tekstu planu, co z kolei umożliwia zespolenie obu integralnych części planu miejscowego – jak wymaga tego przytoczony wyżej przepis *rozporządzenia*.

Przedstawione w kolejnych punktach zarzuty również naruszają wskazane przepisy dotyczące powiązania tekstu z rysunkiem planu.

3. W § 12 ust. 3 pkt 1 uchwały wskazano, że „nie wyznacza się odległości nieprzekraczalnych inii zabudowy, od linii rozgraniczających terenów o różnym przeznaczeniu”, a jednocześnie – w tym samym zdaniu, zapisano takie odległości „[...] dla 1U – 6 m., zgodnie z rysunkiem planu, dla 2U – 6 m., zgodnie z rysunkiem planu, dla 3U – 25 m, zgodnie z rysunkiem planu.” Taka wewnętrznie sprzeczna regulacja nie może ostać się w obrocie prawnym, gdyż niemożliwa jest do realizacji i jedynie wykreślenie wyrazu „nie” z tego zapisu prowadzi do zgodności z § 6 *rozporządzenia ztp*, a także § 8 pkt 2 *rozporządzenia*.

4. W § 17 ust. 3 pkt 8 uchwały wyznaczono nieprzekraczalną linię zabudowy w odległości 6,0 m od linii rozgraniczających tereny, zaznaczając jednocześnie, że regulacja taka zgodna jest z rysunkiem planu. Tymczasem jednak rysunek planu odległość tę określa na 4 m. Tak więc również ten paragraf uchwały narusza § 8 pkt 2 *rozporządzenia* i jedynie wykreślenie odległości wyznaczonej w tekście – „6,0 m”, i pozostawienie określenia „zgodnie z rysunkiem planu” usuwa naruszenie przepisów prawa i umożliwia jednoznaczną interpretację zapisu tego paragrafu uchwały.

5. W § 20 ust. 1 wyznaczono teren zabudowy cmentarza, oznaczony na rysunku planu – w Załączniku nr 18, symbolem ZC. W legendzie rysunku planu strefę sanitarną od cmentarza 50 m oznaczono zielonymi odcinkami linii przedzielonymi koralikiem w tym samym kolorze, natomiast strefę sanitarną od cmentarza 150 m oznaczono takim samym znakiem lecz w kolorze granatowym. Strefy te, na rysunku planu wrysowano jednak niezgodnie z opisanymi odległościami, gdyż na terenie 9R pięćdziesięciometrową strefę wskazano w odległości 26 m od cmentarza, a strefę stu pięćdziesięciometrową wyznaczono w odległościach zdecydowanie mniejszych – na terenie o symbolu 7 ZŁ w odległości 50 m, a na terenie 9 R w odległości 26 m. Północno zachodnia i południowo zachodnia granica terenu ZC pokrywa się z oznaczeniem strefy sanitarnej 50 m i 150 m oraz z granicą rysunku planu tego załącznika. Tak opracowany rysunek planu jest niejednoznaczny, gdyż przyjęcie linii jako znaku graficznego strefy nasuwa różne możliwości jego interpretacji. Na uwagę zasługuje fakt, iż nie określono od jakiego punktu, szerokość owych stref sanitarnych należy mierzyć. Wrysowano bowiem jedynie linie oznaczające te odległości, a nie obszary terenów, w których obowiązują ograniczenia. Naruszono tym samym § 8 pkt 2 *rozporządzenia*. Ponieważ art. 5 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. 2019 poz. 1473) nakazuje wyznaczenie pasa izolującego o szerokości 50 m i pasa izolującego o szerokości 150 m wokół cmentarza, jedynym rozwiązaniem, które umożliwi stosowanie uchwały jest wykreślenie z niej całego paragrafu 20. Konsekwentnie – w tekście planu wykreślone zostają tereny określone symbolami: ZC, 9 R, 7 ZŁ oraz zapisy odnoszące się do nich w następujących paragrafach uchwały: § 14, § 16, § 20.

6. W § 24 pkt 2 uchwały, dokonując ustaleń odnoszących się do miejsc parkingowych, wskazano między innymi teren oznaczony symbolem UP. Teren o takim symbolu nie został jednak oznaczony w rysunku planu, ani w żaden sposób nie określono go w tekście planu. Tym samym tekst planu niezgodny jest z jego rysunkiem,

co narusza § 8 pkt 2 *rozporządzenia*. Taka niespójna regulacja nie może ostać się w obrocie prawnym, gdyż zapis tekstu planu w tym paragrafie nie jest w żaden sposób odzwierciedlony w jego części graficznej. Wykreślenie oznaczenia „UP” z zapisu § 24 pkt 2 zapewnia zgodność uchwały z § 8 pkt 2 *rozporządzenia*.

7. W legendzie rysunku planu określono znak graficzny granicy obszaru objętego planem jako czarne, obło zakończone odcinki linii, przedzielone dwoma koralikami. Z kolei Główne Zbiorniki Wód Podziemnych wraz z projektowanymi strefami ochronnymi określono błękitną, przerywaną kreską. Na część tych linii – oznaczających granice obszarów objętych planem miejscowym, naniesiono graficzne oznaczenie terenów leżących w strefie Głównego Zbiornika Wód Podziemnych (błękitna przerywana kreska), który znajduje się na południe od jego granicy wskazanej na rysunku studium uwarunkowań. Granice obszarów objętych planem w Załącznikach nr 7, 8, 9, 10, 24, 28, 30 oznaczone zostały tak, jakby leżały w strefie Głównego Zbiornika Wód Podziemnych, a znajdują się poza jego granicami. Z kolei granica obszaru objętego planem w Załączniku nr 3 oznaczona została tak, jakby obszar ten leżał poza strefą Głównego Zbiornika Wód Podziemnych, a znajduje się on w jego granicach. Te regulacje planu miejscowego niezgodne są z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy Toszek, które wyraźnie wskazuje, że obszar Głównego Zbiornika Wód podziemnych nr 330 rozciąga się na południe od jego granicy zaznaczonej na rysunku studium. Opisane wyżej niezgodności naruszają art. 9 ust. 4 *upzp*, który to przepis wyraźnie wskazuje, że uzgodnienia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Są także niezgodne z § 8 pkt 2 *rozporządzenia*.

W celu doprowadzenia do zgodności niniejszej uchwały ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy Toszek i usunięcia naruszenia § 8 pkt 2 *rozporządzenia* – w oznaczeniach granic obszaru objętego planem, w Załącznikach Nr: 7, 8, 9, 10, 24, 28 i 30 wykreśla się graficzne oznaczenie „Głównych Zbiorników Wód Podziemnych wraz z projektowanymi strefami ochronnymi”. Ponadto usuwa się Załącznik nr 3, którego oznaczenia zamieszczone w symbolu graficznym granic terenu objętego planem miejscowym błędnie wskazują, że leży on poza obszarem Głównego Zbiornika Wód podziemnych nr 330, mimo iż faktycznie zlokalizowany jest on w obszarze tego zbiornika. Konsekwentnie – w tekście planu wykreślone zostają tereny określone symbolami 1IT, 1KDL, 2KDL, 2MU, 2R oraz zapisy odnoszące się do nich w następujących paragrafach uchwały: § 11, § 13, § 14, § 22, § 23.

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.

Biorąc powyższe pod uwagę należy uznać, że uchwała Rady Miejskiej w Toszku Nr XV/242/2019 z dnia 18 grudnia 2019 r. w sprawie *miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy Toszek dla terenów położonych w sołectwach Boguszyce, Ciochowice, Kotliszowice, Kotulin, Ligota Toszecka, Paczyna, Paczynka, Pisarzowice, Płużniczka, Pniów, Sarnów, Wilkowiczki oraz w mieście Toszek*, narusza wymienione w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczych przepisy, w związku, z czym wydanie niniejszego rozstrzygnięcia stało się konieczne i uzasadnione, a zatem należało orzec, jak w sentencji.

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa z dniem doręczenia Radzie Miejskiej w Toszku rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejszego rozstrzygnięcie przysługuje prawo złożenia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach. Skargę wnosi się za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni od jego doręczenia.

z up. Wojewody Śląskiego
Zastępca Dyrektora Wydziału Infrastruktury

Aleksandra KroczeK