



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 17 czerwca 2019 r.

Poz. 4438

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IFIII.4131.1.42.2019 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 13 czerwca 2019 r.

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VII/47/2019 Rady Gminy Goczałkowice-Zdrój z dnia 7 maja 2019 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów boisk sportowych w gminie Goczałkowice-Zdrój.

Uzasadnienie

W dniu 7 maja 2019 r. Rada Gminy Goczałkowice – Zdrój podjęła uchwałę Nr VII/47/2019 w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów boisk sportowych w gminie Goczałkowice – Zdrój przyjętego uchwałą Nr XLII/290/2010 r. z dnia 7 września 2010 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenów górniczych „CZECHOWICE II”, „BESTWINA”, „RUDOŁTOWICE” i „GOCZAŁKOWICE ZDRÓJ” znajdujących się w granicach administracyjnych gminy Goczałkowice-Zdrój

Stosownie do przepisu art. 20 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (zwanej dalej: upzp) dnia 14 maja 2019 r., Wójt Gminy Goczałkowice - Zdrój przekazał Wojewodzie Śląskiemu uchwałę Nr VII/47/2019. Pismem znak: PR-AB.6722.4.3.2019 z dnia 20 maja 2019 r. złożonym do tut. organu w dniu 22 maja 2019 r., Wójt Gminy Goczałkowice - Zdrój przedłożył dokumentację formalno – prawną do wskazanej uchwały.

W dniu 10 czerwca 2019 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze oraz poinformował Gminę o możliwości złożenia wyjaśnień.

Pismem z dnia 12 czerwca 2019 r., znak: PR-AB.6722.4.4.2019, Wójt Gminy Goczałkowice - Zdrój złożył wyjaśnienia w zakresie zarzutów zawartych w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego.

Wojewoda, jako organ nadzoru, przyjął wyjaśnienia gminy dotyczące: rozstrzygnięcia o sposobie rozpatrzenia uwag złożonych do projektu planu przez Radę Gminy Goczałkowice – Zdrój, ujawnienia złóż kopalin oraz uzyskania opinii stałej komisji uzdrowiskowej. Podzielił też częściowo argumentację gminy w zakresie przeznaczenia terenu oznaczonego w zmianie planu symbolem II.58UZ1.

W zakresie pozostałych zarzutów podniesionych w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego, wynikających z prowadzonego postępowania nadzorczego, mającego na celu zbadanie legalności uchwały, organ nadzoru stwierdził, że uchwała Nr VII/47/2019 została podjęta z istotnym naruszeniem zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w następującym zakresie:

1. Kwestionowaną uchwałą Nr VII/47/2019 Rada Gminy Goczałkowice – Zdrój dokonała zmiany ustaleń tekstowych i graficznych uchwały Nr XLII/290/2010 z dnia 7 września 2010 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenów górniczych „CZECHOWICE II”, „BESTWINA”, „RUDOŁTOWICE” i „GOCZAŁKOWICE ZDRÓJ” znajdujących się w granicach administracyjnych gminy Goczałkowice-Zdrój.

Przepisem § 3 ust. 1 pkt 1 badanej uchwały Rada Gminy wskazała, iż uchyla się definicję wysokości zabudowy i wprowadza się nową treść definiującą wysokość zabudowy.

Na wstępie wskazać należy, iż dokonując zmiany w uchwale Nr XLII/290/2010 naruszono przepisy § 85 ust. 1 oraz § 86 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (t.j. Dz. U. 2016 r., poz. 283 – zwanego dalej: ZTP).

Dokonując zmiany definicji wysokości zabudowy rada gminy nie wskazała bowiem, który z przepisów uchwały Nr XLII/290/2010 się uchyla i w jakim miejscu uchwały wprowadza się nową treść definiującą wysokość zabudowy, co w świetle wskazanych przepisów jest niedopuszczalne. Przepis § 85 ust. 1 ZTP jednoznacznie wskazuje, że przepis ustawy zmienia się przepisem wyraźnie wskazującym dokonywane zmiany. Dodatkowo § 86 ZTP mówi, iż zmiana ustawy nie może polegać na tym, że dawny przepis zastępuje się nowym, nie wskazując jednocześnie dokonywania tej zmiany (nowelizacja dorozumiana). Pozostaje jedynie w sferze domysłu, iż intencją rady gminy było wprowadzenie zmiany brzmienia § 2 ust. 1 pkt 23 nowelizowanej uchwały. Tym samym brak wskazania przepisu zmienianego stanowi naruszenia zasad poprawnej legislacji.

Tymczasem, przepisem § 3 ust. 1 pkt 1 uchwały zmieniającym sposób definiowania wysokości rada gminy naruszyła jednak przede wszystkim art. 14 ust. 1 i 2 w zw. z art. 27 upzp, wykraczając poza granicę uchwały Nr XXI/170/2016 z dnia 28 grudnia 2016 r. o przystąpieniu do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów boisk sportowych w gminie Goczałkowice – Zdrój przyjętego uchwałą Nr XLII/290/2010.

Wskazaną uchwałą intencyjną Rada Gminy Goczałkowice – Zdrój przystąpiła do sporządzenia zmiany planu z 2010 r., wskazując na załączniku graficznym obszar dla którego zostanie sporządzona zmiana planu oraz doprecyzowując, że zmiana ta dotyczyć będzie działki Nr 1516/36. Narzuciła przy tym Wójtowi Gminy nieprzekraczalne granice, w których przy sporządzaniu projektu zmiany planu może się poruszać. Jednocześnie określając zakres uchwały o przystąpieniu do dokonania zmiany planu, Rada Gminy Goczałkowice - Zdrój dokonała również swoistego samoograniczenia, ponieważ uchwalając uchwałę przyjmującą zmianę planu, zobowiązana jest przyjąć ustalenia zmiany planu odnoszące się wyłącznie do terenów, dla których podjęto procedurę planistyczną. Na powyższe wskazują przepisy art. 14, w zw. z art. 27 upzp.

Przepisem § 3 ust. 1 pkt 1 kwestionowanej uchwały Rada Gminy zmieniła brzmienie definicji wysokości zabudowy, która to definicja określała sposób obliczania wysokości zabudowy we wszystkich terenach objętych planem (uchwała Nr XLII/290/2010) wskazując iż, przez wysokość zabudowy należy rozumieć: *nieprzekraczalną wysokość budynków określoną indywidualnie dla każdej działki budowlanej, zdefiniowaną za pomocą jednego parametru maksymalnych wysokości linii kalenicy (K) lub gzymsu (G) określanych w metrach od poziomu terenu, z dopuszczeniem lokalnych dominant o wysokościach indywidualnych (z zastrzeżeniem, iż rzut dominanty zintegrowanej z budynkiem stanowić może nie więcej niż 10% jego powierzchni).*

Tymczasem w nowym brzmieniu definicja wysokości zabudowy otrzymała treść: *wysokość zabudowy – należy przez to rozumieć:*

a) *wysokość budynków, zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (tekst jednolity: Dz. U. z 2015 r. poz. 1422),*

b) *wysokość obiektów budowlanych innych niż budynki i urządzeń budowlanych - mierzoną od średniego poziomu terenu na obrysie obiektu lub urządzenia do najwyższej położonego punktu tego obiektu lub urządzenia.*

Z powyższego wynika znacząca zmiana treści definicji wysokości zabudowy, rzutująca na ogół przepisów uchwały Nr XLII/290/2010 w zakresie obliczania wysokości zabudowy. Dokonana zmiana nie ogranicza się wyłącznie do terenu wskazanego uchwałą intencyjną, ale do wszystkich terenów, dla

których w uchwale Nr XLII/290/2010 ustalono wysokość zabudowy. To z kolei w świetle przepisu art. 14 ust. 1 i 2 w zw. z art. 27 upzp jest niedopuszczalne. Jak już bowiem wskazano wyżej, uchwalając uchwałę inicjującą na podstawie art. 14 upzp, rada gminy dokonuje ograniczenia obszarów, dla których mogą dokonywane być zmiany. I tylko w tych granicach upoważnia zarówno wójta gminy, jak również siebie, do dokonywania wszelkich czynności planistycznych.

Jeżeli natomiast rada gminy uznała, iż zachodzi konieczność dokonania zmian w zakresie terenów, które uchwałą inicjującą nie zostały objęte, winna była tą uchwałą zmienić, poszerzając jej granice, a następnie ponowić odpowiednio procedurę planistyczną, czego nie uczyniła.

Wprowadzona zmiana definicji wysokości zabudowy narusza ponadto postulat jasności przepisu prawa wynikający z § 25 ZTP (stosowany do uchwał rady gminy na podstawie § 143 ZTP), gdyż pomimo zmiany sposobu definiowania wysokości zabudowy, w treści zmienianej uchwały pozostały ustalenia wysokości zabudowy odnoszące się do kalenicy i gzymsu, jak np. § 7 ust. 3 pkt 1.4 czy § 12 ust. 3 pkt 1.3 uchwały.

2. 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 wymaganego 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.

Jak wynika z rysunku zmiany planu stanowiącego załącznik nr 1 do uchwały Nr VII/47/2019 Rada Gminy Goczałkowice – Zdrój wyznaczyła w liniach rozgraniczających teren oznaczony symbolem II.58.1.US2/ZP2 wskazując w legendzie rysunku zmiany planu, iż są to tereny sportowo rekreacyjne otwarte lub zieleni urządzone. Dodatkowo przepisami § 3 ust. 1 pkt 5 kwestionowanej uchwały rada dokonała zmian w Rozdziale 6 *Szczegółowe zasady zagospodarowania definiowane dla poszczególnych terenów (ustalenia terenowe)* w § 56 ust. 1 pkt 6 uchwały Nr XLII/290/2010, dodając do tabeli zbiorczej teren II.58.1.US2/ZP2. Jednocześnie w ustaleniach tabelarycznych zmianą planu dla wskazanego terenu ustalono minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej oraz maksymalny współczynnik zabudowy.

Po analizie tekstu zmienianej uchwały z 2010 r. organ nadzoru zauważył, iż żaden teren o symbolu US2/ZP2 w uchwale tej nie występuje, a co za tym stoi brak jest dla niego określonego sposobu przeznaczenia oraz zasad jego zagospodarowania. W miejscu tym należy zwrócić uwagę na argumentację gminy, jakoby dla terenu II.58.1.US2/ZP2 obowiązywać miały przepisy § 2 ust. 1 pkt 32 oraz § 50 uchwały Nr XLII/290/2010 wskazujące, iż zastosowanie „łamanego” oznaczania sposobów przeznaczenia terenu oznacza *możliwość realizacji w danym terenie/działce, jako przeznaczenia podstawowego z przynależnymi warunkami zagospodarowania, albo przeznaczenia wymienionego jako pierwsze albo jako drugie*. Jednocześnie jednak w § 50 szczegółowo wymieniono tereny, których zapis ten dotyczy, z pominięciem terenu o symbolu US2/ZP2. Jeżeli zatem rada gminy chciała aby dla wprowadzonego zmianą planu terenu II.58.1.US2/ZP2 obowiązywały zapisy § 50 zmienianej uchwały, winna była dokonać w tym zakresie stosownej zmiany tegoż przepisu.

Jeżeliby przyjąć by argumentację gminy, iż dla terenu II.58.1.US2/ZP2 obowiązują ustalenia § 50 uchwały z 2010 r., w takiej sytuacji zachodzi wewnętrzna sprzeczność pomiędzy ustaleniami planu. Konsekwencją przyjęcia bowiem, że terenu US2/ZP2 dotyczą regulacje zawarte w § 2 ust. 1 pkt 23 oraz § 50 uchwały, jest zobowiązanie inwestora do stosowania parametrów zabudowy określonych albo dla US2 albo dla ZP2. Przepisy uchwały nie przewidują bowiem możliwości mieszania tych dwóch funkcji na jednej działce budowlanej.

Przepisami § 24 zmienianej uchwały ustalano dla terenów US2 zasady zagospodarowania terenu, w tym w § 24 ust. 3 pkt 1.4 maksymalny procent terenów zabudowanych – 15%, w 1.5 minimalny procent terenów biologicznie czynnych w strefie SUA – 75%, w strefie SUB – 55%, w strefie SUC – 45%.

Tymczasem przepisem § 3 ust. 1 pkt 5 lit. e tiret pierwsze i drugie uchwały Nr VII/47/2019 dla terenu II.58.1.US2/ZP2 ustalono procent powierzchni biologicznie czynnej na min. 65% a współczynnik zabudowy na 0,025, co zgodnie z definicją zawartą w § 2 ust. 1 pkt 21 zmienianej uchwały odpowiada procentowi terenów zabudowanych na poziomie – 25%.

Uznając zatem, iż w myśl § 2 ust. 1 pkt 32 i § 50 uchwały nowelizowanej teren II.58.1.US2/ZP2 mógłby być zagospodarowany jako teren US2 wraz z przynależnymi warunkami zagospodarowania, przy jednoczesnym określeniu odrębnych parametrów dla terenu US2/ZP2 między ustalaniem planu zachodzi wewnętrzna sprzeczność.

Powyższe jest niedopuszczalne w świetle przepisów art. 4 ust. 1 oraz art. 15 ust. 2 pkt 1 upzp, które wyraźnie wskazują, że określenie przeznaczenia terenu, oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Jeżeli natomiast z planu miejscowego, który stanowi prawo lokalne, nie wynika jakie są faktyczne zasady zagospodarowania terenu II.58.1.US2/ZP2, nadrzędny warunek nie został spełniony.

Dodatkowo 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. Jego ustalenia są zatem tak samo wiążące jak ustalenia tekstowe planu.

W omawianej sytuacji brak jest możliwości powiązania ustaleń tekstowych i graficznych uchwały Nr VII/47/2019, nie wiadomo bowiem, które ustalenia planu mają faktycznie zastosowania dla terenu II.58.1.US2/ZP2 – czy te wynikające z § 24 i § 29 w zw. z § 50 nowelizowanej uchwały, czy te wprowadzone przepisem § 3 ust. 1 pkt 5 badanej uchwały – z czego wnioskować można, iż 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.

W miejscu należy także zwrócić uwagę, iż określając przeznaczenie poszczególnych terenów wyznaczonych w drodze zmiany planu, rada gminy zobowiązana jest przestrzegać przepisów prawa obowiązujących w aktualnym stanie prawnym. To zobowiązuje organ gminy także do ustalania wszystkich niezbędnych zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników 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 – na co wskazuje art. 15 ust. 2 pkt 6 upzp.

Analizując postanowienia uchwały Nr VII/47/2019 w zakresie ustaleń dla terenów przeznaczonych pod zabudowę – II.58.1.US2/ZP2 organ nadzoru zobowiązany był stwierdzić, iż obowiązkowi tego nie dopełniono. Jak już wskazano we wstępie niniejszego rozstrzygnięcia, wadą kwestionowanej uchwały jest brak korelacji pomiędzy tekstem i rysunkiem zmiany planu a uchwałą zmienianą, co doprowadziło do sytuacji, w której dla wskazanego terenu nie ustalono przeznaczenia i zasad jego zagospodarowania. Abstrahując jednak od tej sytuacji, należało także stwierdzić, iż dla terenu II.58.1.US2/ZP2 poza procentem powierzchni biologicznie czynnej oraz współczynnikiem zabudowy terenów, nie ustalono żadnych innych wymaganych przepisami art. 15 ust. 2 pkt 6 upzp parametrów i wskaźników zabudowy, pomimo, iż tereny te zostały przeznaczone na cele zabudowy – co w świetle wskazanego przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 upzp stanowi o naruszeniu zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

3. Zgodnie z przepisem art. 3 ust. 1 upzp kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w szczególności poprzez uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, należy do zadań własnych gminy. W przyznanej tym przepisem kompetencji do uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego wyraża się samodzielność gminy w zakresie władczego przeznaczania i określania warunków zagospodarowania terenów (władztwo planistyczne gminy). Nie oznacza to jednak, że gmina ma absolutną władzę w określaniu przeznaczenia terenów i ich warunków zagospodarowania. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa powszechnie obowiązującego i musi spełniać wysokie wymagania stawiane tej kategorii aktów normatywnych oraz odpowiadać standardom legalności. Granice władztwa planistycznego gminy wyznaczają więc ograniczenia określone w ustawach, w tym w przepisach ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w szczególności dotyczące zasad sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Ustawodawca przyznając bowiem gminie samodzielne uprawnienie do uchwalania planów zagospodarowania przestrzennego, równocześnie nałożył na nią obowiązek przestrzegania reguł stanowienia prawa w tym zakresie. Samodzielność gminy w sferze planistycznej może być zatem realizowana, ale w ramach przepisów prawa. Naruszenie zaś ich obarczone jest konsekwencjami określonymi w art. 28 upzp.

Przepisy prawa miejscowego, regulujące zasady zagospodarowania poszczególnych terenów powinny być bowiem redagowane w sposób czytelny i jednoznaczny, tak by nie budzić wątpliwości interpretacyjnych co do możliwości faktycznego zagospodarowania terenów.

Przepis art. 4 ust. 1 upzp wyraźnie bowiem wskazuje, że ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, zatem wszelkie regulacje w tym zakresie w muszą być precyzyjnie określone w uchwale w sprawie planu miejscowego. Także wprowadzone zmianą nowe regulacje planu miejscowego w zakresie zasad zagospodarowania terenów, muszą tworzyć spójne normy prawa lokalnego.

Uchwałą Nr VII/47/2019 zmieniającą uchwałę Nr XLII/290/2010 Rada Gminy Goczałkowice – Zdrój wyznaczyła teren II.06.KDP zgodnie z legendą do rysunku zmiany planu przeznaczony na cele dróg publicznych. Dodatkowo przepisem § 3 ust. 1 pkt 2 dla wskazanego terenu ustalono szerokość w liniach rozgraniczających do 19 m. Po analizie tekstu i rysunku nowelizowanego planu organ nadzoru dostrzegł, iż w uchwale Nr XLII/290/2010 zostały wyznaczone tereny oznaczone symbolem KDP, jednak stosownie do przepisu § 6 ust. 1 pkt 12 oraz zgodnie z rysunkiem do uchwały z 2010 r. tereny te zostały przeznaczone na cele placów, przestrzeni pieszych. Co prawda w § 41 nowelizowanej uchwały uchwałodawca posłużył się określeniem tereny dróg publicznych w odniesieniu do terenów KDP, to jednak wyraźnie doprecyzował, iż są to tereny placów, przestrzeni pieszych i ścieżek rowerowych.

Jeżeli zatem intencją Rady Gminy było wprowadzenie, poprzez nowelizację planu, kolejnego terenu KDP rozumianego jako tereny placów i przestrzeni pieszych, rada gminy powinna była posługiwać się tą samą nomenklaturą, która została zastosowana w zmienianej uchwale. W omawianej sytuacji rada gminy wprowadziła na rysunku planu teren oznaczony tym samym symbolem jednak przeznaczyła go na inny cel – tereny dróg publicznych, a także przypisała mu inne oznaczenia graficzne – kolor pomarańczowy, podczas gdy w nowelizowanej uchwale tereny KDP zostały oznaczone kolorem białym z przypisanym im symbolem KDP, co świadczy o tym, iż teren II.06KDP, należy traktować jako odrębny teren w stosunku do terenów oznaczonych symbolem KDP w uchwale Nr XLII/290/2010. Został on bowiem wyraźnie wyróżniony spośród innych terenów KDP obowiązujących w uchwale z 2010 r. W tym wypadku należy stwierdzić, iż dla przedmiotowego terenu poza maksymalną szerokością w liniach rozgraniczających, nie poczyniono dla terenu II.06.KDP żadnych wymaganych przepisami art. 4 ust. 1 oraz art. 15 ust. 2 pkt 1 upzp ustaleń w zakresie przeznaczenia terenu oraz zasad jego zagospodarowania.

Dodatkowo w omawianej sytuacji należy stwierdzić rażące naruszenie przepisów art. 15 ust. 2 pkt 10 w zw. z § 4 pkt 9 lit. a rozporządzenia oraz § 5 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (tj. Dz. U. z 2015 r., poz. 124, ze zm. – zwanego dalej: rozporządzeniem o drogach).

Regulacje § 5 rozporządzenia o drogach wyraźnie wskazują, iż usytuowanie drogi oznacza umieszczenie jej elementów w pasie terenu wyznaczonym liniami rozgraniczającymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, w trybie określonym w przepisach o zagospodarowaniu przestrzennym.

Przepisem art. 15 ust. 2 pkt 10 upzp ustawodawca zobligował z kolei gminę do ustalania w planie miejscowym zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji. Stosownie do przepisów § 4 pkt 9 lit. a rozporządzenia, ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej powinny zawierać: określenie układu komunikacyjnego wraz z parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych.

Norma § 4 ust. 1, w zw. z § 3 pkt. 1 rozporządzenia o drogach w zależności od wymagań technicznych określa klasy dróg publicznych: autostrady, ekspresowe, główne ruchu przyspieszonego, główne, zbiorcze, lokalne, dojazdowe, by następnie przepisami § 7 ust. 1 określić dla nich parametry – minimalną szerokość w liniach rozgraniczających.

Mając zatem na uwadze powyższe normy prawne, chcąc dokonać w planie miejscowym rezerwy terenu pod drogę publiczną, rada gminy zobowiązana jest do wyznaczenia liniami rozgraniczającymi pasu terenu, w którym ta droga ma docelowo przebiegać określenia jej klasy i odpowiadającym tej klasie parametrów.

W analizowanej sytuacji Rada Gminy Goczałkowice – Zdrój wskazała jedynie graficznie przebieg terenu drogi publicznej bez określenia jej klasy, a dodatkowo przepisem § 3 ust. 1 pkt 2 kwestionowanej uchwały określiła szerokość w liniach rozgraniczających, bez określenia której klasie drogi ta szerokość odpowiadać powinna.

W ocenie organu nadzoru, poprzez tak zredagowaną normę, dopatrywać się można dopuszczenia możliwości realizacji drogi publicznej, której klasa nie będzie odpowiadała wymogom przepisów § 7 ust. 1 *rozporządzenia o drogach* – uchwałodawca pozostawił bowiem dowolność wyboru klasy drogi adresatowi planu. W świetle przepisów art. 4 ust. 1 upzp, w myśl którego plan miejscowy ma ustalić przeznaczenie terenu, powyższe jest niedopuszczalne. Ustalenie zmiany planu w zakresie terenu II.06.KDP, budzi także niepewność inwestycyjną co do faktycznego możliwego sposobu zagospodarowania terenów zarówno samej drogi jak i terenów do niej przyległych – w zakresie odległości zabudowy od dróg publicznych.

Ponadto wprowadzona zmiana dopuszcza możliwość zmiany klasy drogi – gdyż nie została ona jednoznacznie określona – bez przeprowadzenia wymaganej przepisem art. 27 upzp pełnej procedury planistycznej i zapewnianiu udziału społecznego w procesie jego zmiany, co w świetle tego przepisu, jest niedopuszczalne.

Co istotne, przepisami § 3 ust. 1 pkt 2 uchwały Nr VII/47/2019 Rada Gminy Goczałkowice – Zdrój dokonała zmiany treści ustaleń tekstowych w § 54 ust. 2 w ustaleniach szczegółowych lit. E w uchwale Nr XLII/290/2010 w zakresie wprowadzenia terenu II.06.KDP do uchwały nowelizowanej. Po analizie treści nowelizowanej uchwały organ nadzoru stwierdził, iż zmieniany przepis w ogóle nie występuje, a treść ustaleń szczegółowych lit. E znajduje się w § 54 ust. 3 uchwały z 2010 r.

Dokonując zmian przepisów uchwały, które de facto w tym tekście nie występują, doprowadzono do sytuacji w której regulacje zmieniające uchwałę z 2010 r. są „martwe” i nie mają przełożenia na treść uchwały Nr XLII/290/2019. W takim wypadku powyższe skutkuje faktem, iż w tekście nowelizowanej uchwały nie ujawniono terenu II.06.KDP, który winien zostać jako nowy wprowadzony do planu ustaleniami uchwały Nr VII/47/2019.

Powyższe jest niezbędne z uwagi na fakt, iż jak już wskazano wyżej, przepisy prawa miejscowego, regulujące zasady zagospodarowania poszczególnych terenów powinny być redagowane w sposób czytelny i jednoznaczny, tak by nie budzić wątpliwości interpretacyjnych co do możliwości faktycznego zagospodarowania terenów. Powyższe stanowi naruszenie art. 4 ust. 1 upzp wyraźnie bowiem wskazuje, że ustalenie przeznaczenia terenu oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, zatem wszelkie regulacje w tym zakresie w muszą być precyzyjnie określone w uchwale w sprawie planu miejscowego, a wprowadzone zmianą nowe regulacje planu miejscowego w zakresie zasad zagospodarowania terenów, muszą tworzyć spójne normy prawa lokalnego. Błędne odesłanie do przepisu zmienianego doprowadziło natomiast do sytuacji, w której dla terenu II.06.KPD brak jest jakichkolwiek ustaleń w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, poza ustaleniami graficznymi.

Niewłaściwe odesłanie stanowi także naruszenie przepisu § 85 ust. 1 w zw. z § 143 ZTP, w myśl którego przepisy uchwały zmienia się przepisem wyraźnie wskazującym dokonywane zmiany w omawianej sytuacji obowiązek ten nie został dopełniony.

4. Dodatkowo organ nadzoru zobowiązany był do stwierdzenia rozbieżności w nomenklaturze stosowanej na rysunku zmiany planu a rysunku zmienianego planu. Uchwałą Nr VII/47/2019 Rada Gminy Goczałkowice – Zdrój wyznaczyła teren II.58.UZ1, zgodnie z legendą na rysunku zmiany planu, przeznaczony na cele zabudowy usługowej w tym usług zdrowia. Zmiana ta polegała na zmniejszeniu terenu oznaczonego tym samym symbolem w uchwale II.58.UZ1 i przeznaczeniu go we fragmencie na teren II.58.1.US2/ZP2. Jednakże w uchwale z 2010 r. teren II.58.UZ1 zgodnie z legendą do rysunku planu przeznaczony był na cele szpitali, sanatoriów, ośrodków rehabilitacji itp. Powyższe potwierdzają także zapisy 6 ust. 1 pkt. 3.5 oraz § 17 ust. 1 zmienianej uchwały.

Co prawda katalog zabudowy usługowej jest katalogiem znacznie szerszym, w którym mieszczą się wskazane dla terenów UZ1 obiekty usług zdrowia, jednak jednocześnie dopuszcza on katalog pozostałych

szeroko pojętych usług, w tym usług handlu, sportu i rekreacji, edukacji, administracji itp. Nie można zatem uznać, iż przeznaczenie terenu określone zgodnie z legendą rysunku zmiany planu dla terenu II.58.UZ1 odpowiada przeznaczeniu przypisanemu dla terenów UZ1 na legendzie rysunku planu z 2010 r.

Nie bez znaczenia pozostaje także fakt, iż na rysunku zmiany planu poza zastosowaniem oznaczenia kolorystycznego odpowiadającego terenom objętym zmianą planu, w legendzie nie wskazano symboli tych terenów. Ma to o tyle istotne znaczenie, że uchwalając tekst jednolity uchwały Nr XLII/290/2010, do którego gminę obligują przepisy art. 16 ust. 3 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. *o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych* (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 1523 ze zm.), na rysunku planu będą występowały dwa oznaczenia terenów UZ1 dla którego legenda przypisywać będzie dwa różne wyjaśnienia:

- szpitale, sanatoria, obiekty rehabilitacyjne itp. – w legendzie oznaczone czerwonym prostokątem z przypisanym symbolem UZ1;

- tereny zabudowy usługowej w tym usług zdrowia – w legendzie oznaczone czerwonym wyłącznie prostokątem,

co sugerować może, iż tereny te stanowią dwie różne formy przeznaczenia terenu o różnych zasadach zagospodarowania, przy czym co istotne, tekst planu zawiera wyłącznie ustalenia dla terenów UZ1 w rozumieniu uchwały z 2010 r. jako szpitale, sanatoria, obiekty rehabilitacyjne.

Stosownie do przepisu § 8 ust 2 rozporządzenia na rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie rysunku planu miejscowego z tekstem tegoż planu. Do rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń. W omawianej sytuacji ten warunek nie został spełniony.

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 VII/47/2019 Rady Gminy Goczałkowice - Zdrój z dnia 7 maja 2019 r. w *sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów boisk sportowych w gminie Goczałkowice – Zdrój*.

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, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Śląskiego
Dyrektor Wydziału Infrastruktury

Bożena Goldamer-Kapała

Otrzymuje:

Rada Gminy Goczałkowice - Zdrój