



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 8 sierpnia 2019 r.

Poz. 5507

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IFIIL.4131.1.58.2019 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 2 sierpnia 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 IX/107/2019 Rady Miejskiej w Toszku z dnia 26 czerwca 2019 r. w sprawie *miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy Toszek dla terenów zainwestowanych i rozwojowych miasta Toszek* w części dotyczącej:

- § 5 ust. 1 pkt 3 i 5;
- § 5 ust. 2 pkt 3 lit. a;
- § 5 ust. 2 pkt 2 lit. a i e;
- § 5 ust. 2 pkt 4 lit. a i b;
- § 8 ust. 3 i 4;
- w § 7 ust. 2 pkt 1 lit. b, w § 9 ust. 3 pkt 1 i w § 17 pkt 1 - w zakresie oznaczenia MN;
- § 10 tekstu uchwały oraz załącznika Nr 4 do uchwały w zakresie ustaleń dla *terenu zabudowy mieszkaniowej* o symbolu MN;
- § 14 tekstu uchwały oraz załącznika Nr 2 i Nr 3 do uchwały w zakresie ustaleń dla *terenów zieleni urządzonej* o symbolach 1 ZU-3 ZU.

Uzasadnienie

W dniu 26 czerwca 2019 r. Rada Miejska w Toszku podjęła uchwałę Nr IX/107/2019 w sprawie *miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy Toszek dla terenów zainwestowanych i rozwojowych miasta Toszek*.

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.

Stosownie do przepisu art. 20 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* organ nadzoru otrzymał w dniu 3 lipca 2019 r. uchwałę Nr IX/107/2019 wraz z dokumentacją prac planistycznych, celem dokonania oceny zgodności z prawem.

W dniu 30 lipca 2019 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze mające na celu zbadanie legalności uchwały, o czym zawiadomił Radę Miejską w Toszku.

W trakcie prowadzonego postępowania nadzorczego, mającego na celu zbadanie legalności uchwały, organ nadzoru stwierdził, że uchwała Nr IX/107/2019 została podjęta z istotnym naruszeniem przepisów prawa w następującym zakresie:

1. Stosownie do przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* w planie miejscowym określa się obligatoryjnie *zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, 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*. Obowiązek taki wynika także z § 4 pkt 6 *rozporządzenia* Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie *wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego* (Dz. U. Nr 164, poz. 1587).

Przepisy *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* nie przewidują wprawdzie, że w miejscowym planie należy określić wskaźnik powierzchni zabudowy jednak na konieczność jego określenia dla terenów przeznaczonych pod zabudowę wskazuje § 4 pkt 6 *rozporządzenia* Ministra Infrastruktury w sprawie *wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*.

W przedmiotowej uchwale w § 14 ust. 2 pkt 1 i pkt 2 dla *terenów zieleni urządzonej* o symbolach 1 ZU-3 ZU, ustalono przeznaczenie podstawowe: *zieleń urządzona*, w tym: *tereny parków, skwerów, wraz z zagospodarowaniem funkcjonalnie związanym z terenem: ciągi piesze, ścieżki rowerowe, oświetlenie, sieci i urządzenia infrastruktury technicznej* oraz przeznaczenie dopuszczalne: *place zabaw, tereny sportu i rekreacji, ciągi komunikacyjne*.

Kolejno, w § 14 ust. 3 pkt 2 uchwały, dla terenów 1 ZU-3 ZU Rada Miejska ustaliła maksymalną i minimalną intensywność zabudowy, maksymalny wskaźnik powierzchni zabudowy i minimalny wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej. Nie ustaliła natomiast wysokości zabudowy oraz, jak wynika z analizy rysunku planu, nie wyznaczono dla tych terenów linii zabudowy, co potwierdzono w § 14 ust. 3 pkt 1 uchwały, w którym wskazano, że *linii zabudowy dla tych terenów nie ustala się*.

Ustalenia dla *terenów zieleni urządzonej* o symbolach 1 ZU-3 ZU pozbawione są więc konsekwencji, bowiem z przeznaczenia ustalonego dla tych terenów nie wynika aby zamiarem uchwałodawcy było sytuowanie zabudowy. Dlatego słusznie nie określono linii zabudowy dla tych terenów oraz wysokości zabudowy. Jednak określono maksymalną i minimalną intensywność zabudowy, czyli wskaźnik, który należy ustalić w planie tylko w przypadku gdy na terenie dopuszczamy możliwość sytuowania budynków, co sugeruje, że uchwałodawca jednak dopuszcza możliwość zabudowy tego terenu obiektami kubaturowymi.

Dodatkowo na możliwość sytuowania zabudowy wskazuje ustalenie maksymalnego wskaźnika powierzchni zabudowy i minimalnego wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej w stosunku do działki budowlanej. Działka budowlana w rozumieniu art. 2 ust. 12 *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, to nieruchomości gruntowa lub działka gruntu, której wielkość, cechy geometryczne, dostęp do drogi publicznej oraz wyposażenie w urządzenia infrastruktury technicznej spełniają wymogi realizacji obiektów budowlanych wynikające z odrębnych przepisów i aktów prawa miejscowego. Jeżeli gmina ustaleniami planu zamierzała zakazać możliwości sytuowania zabudowy kubaturowej, to należało wskaźnik powierzchni zabudowy i wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej ustalić w stosunku do terenu, a nie jak uczyniła to gmina w stosunku do działki budowlanej. Wskaźniki zabudowy w stosunku do działki budowlanej ustalać w miejscowym planie należy wyłącznie w przypadkach gdy przeznaczenie dla terenu umożliwia sytuowanie zabudowy.

Zatem jeżeli plan przewiduje dla *terenów zieleni urządzonej* o symbolach 1 ZU-3 ZU zabudowę kubaturową brak jest przesłanek zwalniających radę gminy z wypełnienia obowiązku wynikającego z art. 15 ust. 2 pkt 6 *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, obligującego do ustalenia wszystkich, tam wymienionych, parametrów i wskaźników zabudowy, a jeżeli zamiarem rady było wprowadzenie zakazu zabudowy kubaturowej, to należało zrezygnować z ustalenia wskaźnika intensywności zabudowy oraz określić wskaźnik powierzchni zabudowy i wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej w stosunku do terenu, a nie jak uczyniono to w planie w stosunku do działki budowlanej. Natomiast z ustaleń dla tych terenów nie wynika jednoznacznie, czy mogą one być zabudowane obiektami kubaturowymi, czy też nie.

Z tego też względu stwierdzić należy, że nie ustalono w sposób jasny zasad zagospodarowania terenów przez co naruszono art. 15 ust. 2 pkt 1 *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*.

2. Ustaleniami *miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy Toszek dla terenów zainwestowanych i rozwojowych miasta Toszek*, Rada Gminy wyznaczyła *tren zabudowy niskiej intensywności* o symbolu MN. Po analizie tekstu i rysunku planu organ nadzoru zauważył, że na rysunku planu wrysowano nieprzekraczalną linię zabudowy dla tego terenu, dla którego w § 10 ust. 3 pkt 1 *tiret* pierwsze uchwały wskazano odległość obowiązującej linii zabudowy od linii rozgraniczającej terenu wskazując dodatkowo, że jest to zgodne z rysunkiem planu.

Stosownie do wyżej przytoczonego przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* w planie miejscowym określa się obligatoryjnie zasady kształtowania zabudowy, w tym wyznacza się linię zabudowy. Obowiązek taki wynika także z § 4 pkt 6 *rozporządzenia* Ministra Infrastruktury *w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*. Dodatkowo przepis § 7 pkt 8 wskazanego rozporządzenia obliguje uchwałodawcę do wskazania graficznego przebiegu linii zabudowy na rysunku planu. Jeżeli więc plan miejscowy przewiduje zabudowę, to na terenach, na których tę zabudowę dopuszczono, stosownie do normy wynikającej z art. 15 ust. 2 pkt 6 *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, należy ustalić linię zabudowy.

W omawianej sytuacji Rada Miejska w Toszku wyznaczyła *treny zabudowy mieszkaniowej niskiej intensywności* o symbolu MN z możliwością zabudowy. Skoro zatem gmina dopuściła możliwość zabudowy wskazanych terenów, zobligowana była do określenia w planie zasad ich zagospodarowania, w tym do wyznaczenia linii zabudowy. W planie miejscowym linia zabudowy powinna być każdorazowo ustalona w celu ukształtowania zabudowy na terenie, na którym przewiduje się możliwość jej realizacji. Skoro zatem linia ta ma wpływ na kształtowanie zabudowy na określonym terenie istotne znaczenie dla realizacji tego celu ma dookreślenie jakie konsekwencje rodzi wprowadzenie linii zabudowy na rysunku planu.

Mimo obowiązku jej ustalenia w miejscowym planie, brak jest definicji legalnej linii zabudowy. W tym przypadku, zgodnie z zasadami techniki prawodawczej, dokładne znaczenie tego pojęcia jest każdorazowo ustalane w uchwalanym planie miejscowym. Podstawowe, najczęściej stosowane w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego rodzaje linii zabudowy to:

-obowiązująca linia zabudowy (obligatoryjna) – linia wyznaczająca położenie lica ściany frontowej budynków,

-nieprzekraczalna linia zabudowy – linia ograniczająca obszar, na którym dopuszcza się wznoszenie budynków.

Zawarte w art. 15 ust. 2 pkt 6 *ustawy o planowaniu* pojęcie linii zabudowy zawiera w sobie zarówno „obowiązujące linie zabudowy”, jak i „nieprzekraczalne linie zabudowy”. Określenie linii nowej zabudowy jako obowiązującej oznacza, że nie są możliwe żadne odstępstwa od tak ustalonego jej przebiegu. Natomiast pojęcie „nieprzekraczalna linia zabudowy” oznacza, że planowany obiekt może być posadowiony w sposób odbiegający od jej przebiegu, byleby nie przekraczał we wskazanym kierunku tak określonej linii. Należy przy tym podkreślić, że dokładny sens pojęć „obowiązująca linie zabudowy” oraz „nieprzekraczalna linia zabudowy” powinien być odczytywany przy uwzględnieniu treści konkretnego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (por. wyrok WSA w Krakowie z dnia 12 stycznia 2012 r., sygn. akt II SA/Kr 1344/11).

Skoro zatem w miejscowym planie *Miasta i Gminy Toszek dla terenów zainwestowanych i rozwojowych miasta Toszek*, na terenie MN ustalono linię zabudowy odmiennie na rysunku i w tekście uchwały to w konsekwencji nie wiadomo w jaki sposób można sytuować zabudowę na tym terenie.

Jak już wskazano powyżej załącznik graficzny jest integralnym elementem uchwały, co bezpośrednio wynika z art. 14 ust. 2 i art. 20 ust. 1 *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*. Różnice w części tekstowej i graficznej uniemożliwiają zastosowanie planu w praktyce. Skoro część graficzna planu jest *uszczerłkowieniem* części tekstowej to ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie – z uwzględnieniem treści zawartej zarówno w części graficznej, jak i tekstowej planu. Zatem Rada Miejska w Toszku nieprecyzyjnie określając linię zabudowy naruszyła powyższe przepisy przez wskazanie dla terenu MN, w § 10 ust. 3 pkt 1 *tiret* pierwsze uchwały odległości obowiązującej linii zabudowy od linii rozgraniczającej, podczas, gdy dla tego terenu na rysunku planu wkreślono nieprzekraczalną linię zabudowy.

3. Rada Miejska w § 5 ust. 1 pkt 3 uchwały, wskazała, że obowiązującym elementem ustaleń planu, wyznaczonym na rysunku planu są obowiązujące linie zabudowy, natomiast na rysunku planu zgodnie z symbolem zawartym w legendzie wyznaczono nieprzekraczalne linie zabudowy. Następnie w § 5 ust. 1 pkt 5 uchwały, wskazała, że obowiązującym elementem ustaleń planu, wyznaczonym na rysunku planu jest wykaz stanowisk archeologicznych objętych ochroną. Analizując rysunek planu należy wskazać, że nie wskazano wykazu stanowisk archeologicznych objętych ochroną.

Dodatkowo w § 5 ust. 2 pkt 3 lit. a uchwały, Rada wskazała, że oznaczeniem informacyjnym na rysunku planu jest granica administracyjna gminy. Analizując rysunek planu należy wskazać, że nie wskazano granicy administracyjnej gminy na rysunku, bowiem żaden z terenów objętych planem nie znajduje się przy granicy gminy Toszek.

Zatem § 5 ust. 1 pkt 3; § 5 ust. 1 pkt 5 i § 5 ust. 2 pkt 3 lit. a uchwały nie mają powiązania z rysunkiem planu. Niespójność pomiędzy treścią uchwały, zawartą w tych postanowieniach, a jej częścią graficzną narusza zasady sporządzenia planu miejscowego wynikające z art. 20 ust. 1 *in fine* ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz z § 8 ust. 2 *rozporządzenia* Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. *w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*. Wskazany przepis *ustawy* określa, że część tekstowa planu stanowi treść uchwały, a część graficzna stanowi załącznik do uchwały. W przywołanym przepisie *rozporządzenia* wskazano natomiast, że na projekcie rysunku planu stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie rysunku z tekstem planu miejscowego.

W odpowiedzi na zawiadomienie Burmistrz Miasta Toszek uznał § 5 ust. 1 pkt 3 uchwały za *element informacyjny* i stwierdził, że *mogłyby się te informacje nie pojawić*.

Wobec tego, że nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem organ nadzoru uznał, że stwierdzenie nieważności § 5 ust. 1 pkt 3; § 5 ust. 1 pkt 5 i § 5 ust. 2 pkt 3 lit. a uchwały jest konieczne i uzasadnione, a po ich wyeliminowaniu ustalenia tekstu planu nie są rozbieżne z ustaleniami zawartych na rysunku planu.

W związku z tym, że stwierdzono naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu dla terenu MN i terenów od 1 ZU do 3 ZU, organ nadzoru zobligowany był do usunięcia wszystkich ustaleń dla tych terenów zawartych w tekście uchwały jak również na rysunku planu.

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.

Po wyeliminowaniu ustaleń planu w zakresie wskazanym w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego, uchwała Nr IX/107/2019 Rady Miejskiej w Toszku z dnia 26 czerwca 2019 r. *w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy Toszek dla terenów zainwestowanych i rozwojowych miasta Toszek*, może funkcjonować w obrocie prawnym, a zatem, stwierdzenie nieważności uchwały jedynie w części jest uzasadnione.

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

Na niniejsze 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
Dyrektor Wydziału Infrastruktury

Bożena Goldamer-Kapała