



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 14 sierpnia 2019 r.

Poz. 5602

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IFIIL.4131.1.60.2019 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 12 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 X/110/2019 Rady Miejskiej w Toszku z dnia 4 lipca 2019 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy Toszek dla terenów położonych w sołectwach Boguszycze, Ciochowice, Kotliszowice, Kotulin, Ligota Toszecka, Paczyna, Paczynka, Pisarzowice, Płużniczka, Pniów, Sarnów, Wilkowiczki oraz w mieście Toszek, w całości.

Uzasadnienie

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.

W dniu 4 lipca 2019 r. Rada Miejska w Toszku podjęła uchwałę w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy Toszek *dla terenów położonych w sołectwach Boguszycze, Ciochowice, Kotliszowice, Kotulin, Ligota Toszecka, Paczyna, Paczynka, Pisarzowice, Płużniczka, Pniów, Sarnów, Wilkowiczki oraz w mieście Toszek.*

Stosownie do przepisu 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 Toszka przekazał, w dniu 11 lipca 2019 r., uchwałę Nr X/110/2019 wraz z dokumentacją prac planistycznych, celem dokonania oceny jej zgodności z prawem.

W dniu 30 lipca 2019 r. Wojewoda Śląski wszczął postępowanie nadzorcze mające na celu zbadanie legalności uchwały, o czym zawiadomił Radę Miejską w Toszku oraz poinformował o możliwości złożenia wyjaśnień. 7 sierpnia 2019 r. Burmistrz Toszka złożył stosowne wyjaśnienia.

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

I. Jedną z podstawowych zasad sporządzania planu miejscowego, jest obowiązek sporządzenia jego projektu w zgodności z postanowieniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego – co wynika z art. 15 ust. 1 upzp. Stosownie do art. 20 ust. 1 upzp miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest uchwalany przez radę gminy po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium.

Rada gminy dokonuje więc autointerpretacji uchwalonego wcześniej przez siebie studium w zakresie oceny projektu planu miejscowego i zgodności z nim. Studium stanowi bowiem wyjściowy punkt widzenia i wyraz polityki przestrzennej gminy, który ukierunkowuje planowanie przestrzenne.

Związanie ustaleniami studium przy sporządzaniu planu miejscowego polega na formułowaniu zawartości tego planu w sposób uwzględniający i wręcz wynikający z określonych w studium ustaleń kierunków zagospodarowania przestrzennego. Ustalenia planu miejscowego muszą zawierać się w znaczeniowym zakresie kierunków określonych w planie miejscowym. Ustawowy warunek zachowania zgodności ustaleń planu miejscowego z kierunkami zagospodarowania przestrzennego określonymi w studium stanowi ustawową zasadę sporządzania planu miejscowego, dlatego jej naruszenie wywołuje – określony w art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – skutek nieważności planu miejscowego w całości lub w części (por. wyrok WSA w Warszawie z 25 stycznia 2011 r., IV SA/Wa 719/10).

Kwestionowaną uchwałą ustalono przeznaczenie terenu i zasady zagospodarowania między innymi dla terenu oznaczonego symbolem 3MU. Teren ten, zgodnie z regulacjami § 11 ust. 1 planu miejscowego, został przeznaczony na cele zabudowy mieszkaniowo - usługowej. Przeznaczenie to jest jednak sprzeczne z ustalonymi w studium kierunkami zagospodarowania.

Obowiązujący na dzień uchwalenia miejscowego planu tekst studium został przyjęty uchwałą Nr XXVIII/195/2016 Rady Miejskiej W Toszku z dnia 30 listopada 2016 r. w sprawie uchwalenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Toszek w granicach administracyjnych miasta i gminy Toszek. Zgodnie z postanowieniami tego dokumentu teren oznaczony w miejscowym planie 3MU, znajduje się na rysunku kierunków zagospodarowania studium w terenie oznaczonym symbolem **R - tereny rolnicze**.

Dla terenów gruntów rolnych oznaczonych symbolem R, określono następujące warunki i zasady zagospodarowania:

- *Utrzymanie istniejących pól uprawnych,*
- *Realizacja ciągów i urządzeń uzbrojenia terenu*
- *Zakaz prowadzenia działalności powodujących zanieczyszczenie wód potoku Pniewskiego i Ligockiego oraz ich dopływów w sposób mający wpływ na podziemne zasoby wody pitnej.*
- *Możliwość zabudowy zagrodowej na terenach rolniczych pod warunkiem zapewnienia dojazdu do działki od drogi publicznej*

Ponadto, w studium dopuszczono sporządzanie zmian w obecnie obowiązujących miejscowych planach pod warunkiem zapewnienia zgodności z jego ustaleniami. W pkt12 -*Kierunki i zasady kształtowania rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej* wskazano, że: tereny rolnicze i tereny lasów winne być chronione przed zabudową. Na tych terenach - w rejonach istniejącej zabudowy rozproszonej określono rejon dopuszczalnej zabudowy związanej z produkcją rolną.

Na terenach tych nie przewidziano więc możliwości zagospodarowania mieszkaniowo - usługowego.

Wprowadzie studium, określając politykę przestrzenną gminy, jest bardziej ogólnym i bardziej elastycznym aktem od miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, niemniej jednak zawiera nieprzekraczalne ramy dla planowania przestrzennego. Należy mieć na uwadze, że w akcie tym rada dokonuje kwalifikacji poszczególnych obszarów gminy i może określić ich przeznaczenie (patrz: orzeczenie NSA z dnia 27 września 2007 r., sygn. akt – II OSK 1028/07, publikator: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). To samoograniczenie może być przez radę gminy zmieniane poprzez nowelizację treści studium, umożliwiając realizację przedsięwzięć nieprzewidzianych w dotychczasowym jego brzmieniu. Rozwiązanie to służy przede wszystkim temu, aby akt polityki planowania gminnego był rzeczywistym wyznacznikiem kierunków zagospodarowania przestrzennego. Stąd też w przypadku, gdy organy gminy uznają za zasadne, czy też konieczne ustalenie sposobu zagospodarowania terenu pozostającego w sprzeczności z treścią obowiązującego studium, ustalenie to może nastąpić (jeśli jest zgodne z obowiązującym porządkiem, wyznaczanym przepisami prawa powszechnego), ale po uprzednim dokonaniu zmiany we właściwym fragmencie studium (*vide*: T. Bąkowski, w: Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Zakamycze 2004).

Wprowadzając na 3MU przeznaczenie pod zabudowę mieszkaniowo - usługową Rada Miejska w Toszku poczyniła ustalenia niezgodne ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, naruszającym samym art. 15 ust. 1 oraz art. 20 ust. 1 upzp.

II. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 upzp w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Przywołany przepis odczytywać należy w związku z art. 4 ust. 1 ustawy, w którym określono podstawowe,

a zarazem obligatoryjne elementy planu miejscowego, czyli ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobu zagospodarowania i warunków zabudowy terenu. Obowiązek określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego przeznaczenia terenów oznacza konieczność sprecyzowania sposobu jego przyszłego zagospodarowania i wykorzystania, poprzez takie sformułowania, które jednoznacznie wskazują jaką funkcję ma on pełnić. Przeznaczenie terenu musi być określone w planie w sposób jednoznaczny, nie może pozostawiać podmiotowi innemu niż rada możliwości określenia tego przeznaczenia, gdyż należy to do wyłącznej kompetencji organu stanowiącego gminy. (por. wyrok NSA z 13 grudnia 2006 r., I OSK 1278/06; wyrok NSA z 22 października 2008 r. II OSK 567/08; wyrok WSA we Wrocławiu z 17 listopada 2010 r., II SA/Wr 517/10; wyrok WSA w Białymstoku z 20 lutego 2018 r., II SA/Bk 872/17).

W przedmiotowej uchwale wyznaczono tereny, dla których określono przeznaczenie i zagospodarowanie w sposób niejednoznaczny. Są to tereny o symbolu MRI - zabudowy zagrodowej i inżynierii oraz tereny ZŁ - łąk, pastwisk i sadów.

W § 15 ust. 2 dla terenów zabudowy zagrodowej i inżynierii ustalono **przeznaczenie podstawowe: zabudowa zagrodowa i inżynierii, w tym obiekty i urządzenia niezbędne dla ich obsługi**: a) budynki magazynowe i gospodarcze, b) garaże wolnostojące oraz wbudowane, z dopuszczeniem w podpiwniczeniu, wielostanowiskowe, wielopoziomowe, c) urządzenia infrastruktury technicznej, d) miejsca parkingowe, dojścia, dojazdy.

Określono również przeznaczenie dopuszczalne jako: *ciągi komunikacji, obiekty małej architektury, zieleni urządzona*.

Z opisanych w ten sposób zasad zagospodarowania nie wynika jakim sposobem zagospodarowania jest zabudowa inżynierii, tym bardziej, że w § 4 uchwały, zawierającym słowniczek pojęć stosowanych w niniejszej uchwale, nie zawarto wyjaśnienia co należy rozumieć przez zabudowę inżynierii. Nie sposób znaleźć takiej definicji w słownikach ogólnodostępnych. Najbliższym zdefiniowanym pojęciem jest inżynieria lądowa. Według Słownika Języka Polskiego PWN inżynieria lądowa to *nauka zajmująca się zagadnieniami budowy dróg, kolei, lotnisk, mostów, tuneli*. Z kolei Wikipedia precyzuje: *Inżynieria lądowa określana także budownictwem lądowym i wodnym – dyscyplina nauk inżynieryjnych i technicznych kształtująca powierzchnię Ziemi pod potrzeby egzystencji człowieka. Łączy w sobie umiejętności takie jak analizowanie, projektowanie, wznoszenie oraz utrzymanie wszelkich budowli, jak i ich elementów składowych, a w szczególności takich konstrukcji i ich elementów jak mosty, drogi, kanały, zapory oraz inne budowle, także te określane budynkami*. Posługując się więc wykładnią językową należy przyjąć, że na terenach oznaczonych symbolem MRI dopuszczono każdą zabudowę.

W złożonych wyjaśnieniach Burmistrz Toszka wskazuje, że w związku ze zmieniającymi się potrzebami rolnictwa oraz występującymi na tym terenie obiektami: mieszkalnymi, gospodarczymi, produkcyjnymi oraz inżynierii nie rozdzielano tych funkcji liniami rozgraniczającymi - nie precyzując jednocześnie co należy rozumieć pod pojęciem obiekt inżynierii. Według Polskiej Klasyfikacji Obiektów Budowlanych - wprowadzona rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 1999 r. (DZ. U. Nr 112, poz. 1316 ze zmianami) - *obiekty inżynierii lądowej i wodnej są to wszystkie obiekty budowlane nie klasyfikowane jako budynki, tj.: drogi kołowe, drogi kolejowe, mosty, autostrady, drogi lotniskowe, zapory wodne, itp.* Taki rodzaj zagospodarowania jest więc niewątpliwie zagospodarowaniem kolizyjnym z działalnością rolniczą prowadzoną w ramach gospodarstwa zagrodowego.

Z kolei dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolem ZŁ ustalono przeznaczenie podstawowe: tereny łąk, pastwisk i sadów, w tym: tereny parków, skwerów, wraz z zagospodarowaniem funkcjonalnie związanym z terenem: *ciągi piesze, ścieżki rowerowe, oświetlenie, urządzenia infrastruktury technicznej*. Następnie jako przeznaczenie dopuszczalne ustalono: a) *tereny sportu i rekreacji*, b) *ciągi komunikacyjne*. Nie sprecyzowano jednak na czym polega przeznaczenie dopuszczalne określone jako *tereny sportu i rekreacji*. Na wstępie nadmienić należy, że już sam sposób zagospodarowania terenów ZŁ jako **terenów** sportu i rekreacji budzi wątpliwości bowiem określenie to nie jest sposobem zagospodarowania. Jednak to uregulowanie w kolejnych przepisach uchwały *zasad zagospodarowania terenu usług sportu i rekreacji* powoduje, że przepisy uchwały stają się niejasne. W § 17 i na rysunku planu wyznaczono bowiem teren o symbolu US - teren usług sportu i rekreacji, którego przeznaczenie podstawowe to: *urządzenia i obiekty sportu i rekreacji, w tym: hale sportowe, baseny, boiska do gier, korty i inne urządzenia dla sportu w tym obiekty i urządzenia niezbędne dla ich obsługi*. Na marginesie dodać należy, że w § 5 ust. 2 pkt 2 lit. i uchwały (wyjaśniający nazwy symboli zastosowanych na załącznikach graficznych), nazwano go terenami zieleni rekreacyjnej i sportu, co już

świadczy o wewnętrznej niespójności uchwały. Dla terenu US ustalono warunki jego zagospodarowania, wskaźniki urbanistyczne, dopuszczenia, zakazy i nakazy. W tym kontekście, dopuszczenie zagospodarowania terenami sportu i rekreacji na terenach ZŁ, rodzi pytanie o zasady zagospodarowania w przypadku realizacji inwestycji z zakresu sportu i rekreacji w ramach przeznaczenia dopuszczalnego na ZŁ - czy należy stosować zasady określone dla US, czy też dla ZŁ. Ma to istotne znaczenie również z tego powodu, że dla terenu usług sportu i rekreacji przewidziano zabudowę kubaturową.

Z przytoczonych regulacji nie wynika zatem co uchwałodawca rozumiał poprzez tereny sportu i rekreacji. Nie wiadomo także zabudowę o jakiej funkcji dopuszczono. Niewystarczające są w tym miejscu wyjaśnienia gminy, zgodnie z którymi *intencją zapisów w planie był zakaz zabudowy obiektami kubaturowymi*, ustalono bowiem niektóre wskaźniki urbanistyczne, charakterystyczne dla zabudowy kubaturowej. I tak w § 16 ust. 3 pkt 2 uchwały, dla terenów o symbolach 1 ZŁ do 16 ZŁ Rada Miejska ustaliła maksymalną i minimalną intensywność zabudowy, maksymalny wskaźnik powierzchni zabudowy i minimalny wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej. Nie ustaliła natomiast wysokości zabudowy oraz nie wyznaczono dla tych terenów linii zabudowy. Ustalenia dla terenów łąk pastwisk i sadów (ZŁ) pozbawione są więc konsekwencji, bowiem skoro zamiarem uchwałodawcy nie było sytuowanie budynków - 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.

Zatem jeżeli plan przewiduje dla terenów o symbolach ZŁ 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, jak to opisano powyżej, nie wynika jednoznacznie, czy mogą one być zabudowane obiektami kubaturowymi, czy też nie.

Wprowadzenie w akcie prawa miejscowego przepisu którego nieostrość czy też nawet sprzeczność, pozwala na dowolne jego zastosowanie - stanowi tak istotne uchybienie zasadom stanowienia prawa, które przemawia za jego wyeliminowaniem z obrotu prawnego. Według § 6 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (tekst jednolity: Dz. U. z 2016, poz. 283), przepisy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Takiego przymiotu zrozumiałości normie określonej w kwestionowanej uchwale nie można przypisać. Widoczny jest natomiast brak konsekwencji prawodawcy gminnego, który określa w sposób niejednoznaczny przeznaczenie danego terenu. Tymczasem tekst normatywny powinien być sformułowany w sposób maksymalnie zwięzły, a przede wszystkim precyzyjny, nie pozwalający na dowolność interpretacji i umożliwiający jego zastosowanie w konkretnej sprawie.

Brak precyzyjnego określenia przeznaczenia terenów lub zasad ich zagospodarowania - dla terenów oznaczonych symbolami MRI oraz ZŁ stanowi istotne naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 1 upzp.

III. 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. W przepisie § 4 pkt 9 lit. c cyt. rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587) doprecyzowano, że ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej powinny zawierać wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych.

Tymczasem uchwałodawca dla terenów o symbolach: MRI, MU, ZC i US nie ustalił minimalnej liczby miejsc do parkowania. Co prawda regulacje zawarte w § 11 ust. 3 pkt 9, § 15 ust. 3 pkt 8 lit. b, § 17 ust. 3 pkt 8 oraz § 20 ust. 3 pkt 9 uchwały zawierają odesłanie do § 24, w którym ustalono *obsługę parkingową*, ale tylko dla terenów MN, U i UP. Niestety regulacja ilości miejsc postojowych odnosi się do wskazanych terenów a nie do realizowanej funkcji, nie można więc zastosować jej, jak proponuje to Gmina, w sposób odpowiedni dla innych terenów.

Zatem Rada Miejska w Toszku naruszyła art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z § 4 pkt 9 lit. c cyt. rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ponieważ nie ustaliła obligatoryjnego wskaźnika ilości miejsc postojowych.

IV. Stosownie do wyżej przytoczonego przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 upzp 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 obowiązuje 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 teren zabudowy zagrodowej i inżynierii (MRI), teren usług sportu i rekreacji (US) oraz teren zabudowy usługowej (1U) przeznaczone pod zabudowę. 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.

Brak ustalenia linii zabudowy na wymienionych terenach narusza art. 15 ust. 2 pkt 6 upzp.

V. Na terenie objętym miejscowym planem zagospodarowania, przyjętym uchwałą Rady Miejskiej w Toszku Nr X/101/2019 znajdują się tereny o potencjalnie skomplikowanych warunkach gruntowych związanych z występowaniem niekorzystnych zjawisk geologicznych i osuwiskowych obejmujących ruchy masowe ziemi. Tereny te ujęte zostały w Rejestrze osuwisk i terenów zagrożonych ruchami masowymi, opracowanym w 2016 r. przez Państwowy Instytut Geologiczny na zlecenie Powiatu Gliwickiego. Wbrew zapisom § 3 ust 3 pkt 2 uchwały, zgodnie z którym w *obszarach objętych planem nie zachodzą przesłanki do określenia: (...) granic i sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów, w tym terenów górniczych, a także obszarów szczególnego zagrożenia powodzią oraz obszarów osuwania się mas ziemnych (...)*, na rysunku planu oznaczono tereny potencjalnie zagrożone ruchami masowymi i odpowiednio w § 10 ust. 3 pkt 10 uchwały - tereny 13 MN i 30 MN oraz § 18 ust. 4 uchwały - teren 2 ZL, zawarto ograniczenia w ich zagospodarowaniu. Regulacje te zawierają wyłącznie jedno postanowienie: *nakazuje się rozpoznanie warunków geologicznych i szczegółowe badania geologiczno – inżynierskie gruntu – zgodnie z przepisami odrębnymi*. Nie sprecyzowano jednak, o jakie konkretnie przepisy chodzi.

W art. 15 ust. 2 ustawy o planowaniu wskazane zostały obligatoryjne ustalenia, które powinien zawierać prawidłowo sporządzony plan miejscowy. Wśród wskazanych tam elementów wymienia się w szczególności: w pkt 3 zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu; w pkt 7 granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, na podstawie odrębnych przepisów, terenów górniczych, a także obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, obszarów osuwania się mas ziemnych, krajobrazów priorytetowych określonych w audycie krajobrazowym oraz w planach zagospodarowania przestrzennego województwa; a w pkt 9 szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu,

w tym zakaz zabudowy. W badanej uchwale Rada Miejska w Toszku nie ustaliła sposobów zagospodarowania terenów osuwania się mas ziemnych, pomimo, że takie tereny w planie wyznaczyła. Zgodnie bowiem z § 4 pkt. 7 cyt. rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ustalenia dotyczące granic i sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów, w tym terenów zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych, powinny zawierać nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów. Granice i sposoby zagospodarowania terenów zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych winny być natomiast określone w planie bez ogólnikowego odwoływania się do odrębnych przepisów.

Pogląd taki jest prezentowany również przez orzecznictwo - powołać tu można wyrok z dnia 5 października 2010 roku, sygn. Akt: II SA/Łd 639/10 - wyrok WSA w Łodzi, gdzie podkreślono, że obowiązek gminy polegający na zawarciu takich przepisów w planie miejscowym, które będą służyły zapobieganiu ruchom masowym wynika nie tylko z ustawy o planowaniu. W miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, stosownie do wymogu zawartego w art. 72 ust 1 pkt 5a) ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz. U. 2019 poz. 1396), zapewnia się warunki utrzymania równowagi przyrodniczej i racjonalną gospodarkę zasobami środowiska, w szczególności przez uwzględnianie potrzeb w zakresie zapobiegania ruchom masowym ziemi i ich skutkom.

Brak ustaleń dla terenów zagrożonych ruchami masowymi dla terenów zabudowy mieszkaniowej niskiej intensywności, oznaczonych symbolem MN stanowi zatem istotne naruszenie przepisu art. 15 ust. 2 pkt 7 w związku z art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o planowaniu oraz art. 72 ust. 1 pkt 5a) ustawy Prawo ochrony środowiska.

VI. Stosownie do przepisu art. 7 pkt 4 i art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2018 r., poz. 2067 – zwanej dalej: ustawą o zabytkach) jedną z form ochrony zabytków są ustalenia ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. W planie ustala się, w zależności od potrzeb, strefy ochrony konserwatorskiej obejmujące obszary, na których obowiązują określone ustaleniami planu ograniczenia, zakazy i nakazy, mające na celu ochronę znajdujących się na tym obszarze zabytków. Kompetencja ta ściśle koresponduje z art. 15 ust. 2 pkt 4 upzp, w myśl którego w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. Wskazane upoważnienia określają kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego szczególnych zasad, na jakich poszczególne zabytki, zależnie od indywidualnych uwarunkowań, mogą być chronione. Kompetencja ta nie oznacza jednak pełnej dowolności i musi być wykładana przez pryzmat obowiązującego prawa. W świetle art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także rady gminy, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie.

W badanej uchwale, w § 8 ust 2 ustalono, że w granicach obszaru objętego planem występują stanowiska archeologiczne, znajdujące się w ewidencji stanowisk archeologicznych Wojewódzkiego Urzędu Ochrony Zabytków, chronione na mocy obowiązujących przepisów z zakresu ochrony zabytków. Ustalono również, że utrzymuje się ochronę konserwatorską wymienionych w tym przepisie stanowisk archeologicznych. Następnie w § 8 ust. 2 (§ 8 został podzielony na dwa ustępy drugie) ustalono: *Wszelkie prace ziemne w obrębie stanowisk archeologicznych, w tym przekładki i realizacja podziemnych ciągów infrastruktury technicznej, winny być poprzedzone badaniami archeologicznymi – zgodnie z ustawą o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami i przepisów odrębnych.*

W ocenie Wojewody Śląskiego wskazana regulacja uchwały wykracza poza przyznane radzie gminy uprawnienia do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. Upoważnienie to nie obejmuje bowiem możliwości umieszczania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uregulowań kwestii związanych z koniecznością przeprowadzania badań archeologicznych. Kwestia ta została bowiem unormowana w art. 31 ustawy o zabytkach. Wedle art. 31 ust. 1a osoba fizyczna lub jednostka organizacyjna, która zamierza realizować roboty ziemne lub dokonać zmiany charakteru dotychczasowej działalności na terenie, na którym znajdują się zabytki archeologiczne, co doprowadzić może do przekształcenia lub zniszczenia zabytku archeologicznego jest obowiązana pokryć koszty badań archeologicznych oraz ich dokumentacji, jeżeli przeprowadzenie tych badań jest niezbędne w celu ochrony tych zabytków. Przepis art. 31 ust. 2 ustawy o zabytkach wskazuje natomiast, że zakres i rodzaj niezbędnych badań archeologicznych ustala wojewódzki konserwator zabytków w drodze decyzji, wyłącznie w takim zakresie, w jakim roboty budowlane albo roboty

ziemne lub zmiana charakteru dotychczasowej działalności na terenie, na którym znajdują się zabytki archeologiczne, zniszczą lub uszkodzą zabytek archeologiczny.

Z powyższego wynika zatem, że obowiązek przeprowadzenia badań archeologicznych istnieje tylko wtedy gdy występuje ryzyko przekształcenia lub zniszczenia zabytku archeologicznego i o ile przeprowadzenie badań jest niezbędne w celu ochrony zabytków. Nie można zatem uzależniać prowadzenia robót ziemnych od przeprowadzenia badań archeologicznych.

Wynikający z art. 15 ust. 2 pkt 4 upzp obowiązek ustalenia w miejscowym planie zasad ochrony zabytków powinien przekładać się na zasady zagospodarowania terenów leżących w obszarach wymagających ochrony, ewentualne ograniczenia tego zagospodarowania, nie natomiast na żądanie przeprowadzenia poprzedzających inwestycję badań archeologicznych, które to żądanie nie ma umocowania prawnego.

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. Brak obligatoryjnych ustaleń, przewidzianych przepisami art. 15 ust. 2 upzp przesądza o konieczności stwierdzenia nieważności uchwały Nr /110/2019 Rady Miejskiej w Toszku, w całości.

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa 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-Kapala