DZIENNIK URZĘDOWY
WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 8 października 2019 r.

Poz. 6763

Elektronicznie podpisany przez:
IWONA ANDRUSZKIEWICZ; Śląski Urząd Wojewódzl
Data: 2019-10-08 14:38:05

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IFIII.4131.1.70.2019
WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 4 października 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 i 1309) 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 i 1524)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XI/180/19 Rady Miasta Chorzów z dnia 29 sierpnia 2019 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta Chorzów dla części obszaru gminy Chorzów położonego w rejonie ulic Głównej, Maciejkowickiej, Kresowej i Rębaczy.

Uzasadnienie

W dniu 29 sierpnia 2019 r. Rada Miasta Chorzów podjęła uchwałę w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta Chorzów dla części obszaru gminy Chorzów położonego w rejonie ulic Głównej, Maciejkowickiej, Kresowej i Rębaczy.

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*) Prezydent Miasta Chorzowa, pismem z dnia 5 września 2019 r., przekazał Wojewodzie Śląskiemu uchwałę nr XI/180/2019 wraz z dokumentacją prac planistycznych, w celu dokonania oceny jej zgodności z prawem.

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.

Dnia 25 września 2019 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze, o czym zawiadomił Radę Miasta, informując jednocześnie o możliwości złożenia wyjaśnień. Prezydent Miasta Chorzów nie złożył wyjaśnień w zakresie zarzutów podniesionych w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego.

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

1. Uchwała nr XI/180/19 Rady Miasta Chorzowa z dnia 29 sierpnia 2019 r. przyjęta została po stwierdzeniu, że nie narusza ona ustaleń „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Chorzów.”, przyjętego 20 stycznia 2000 r, uchwałą nr XIX/247/00 Rady Miejskiej w Chorzowie. Zgodnie z ustaleniami tego dokumentu, nowe budownictwo mieszkaniowe realizowane winno być na terenach wskazanych na mapie nr 5, pod budownictwo mieszkaniowe wysokiej oraz niskiej intensywności. (suikzp Część IIIa Ustalenia, s 25). Obszary objęte ochroną środowiskową przedstawia mapa nr 3 tego dokumentu. Z analizy obu map wynika, że na obszarze objętym ustaleniami badanego planu miejscowego, znajdują się tereny objęte ochroną środowiska przyrodniczego obejmującą: łąki i pastwiska, ogródki działkowe oraz obszary rolniczej przestrzeni produkcyjnej, a tereny proponowane do zabudowy

mieszkaniowej i zabudowy mieszkaniowo usługowej, zlokalizowane zostały tylko w rejonie ul. Antoniowskiej. Takie też ustalenia studium uwarunkowań przedstawia mapa nr 5 (suikzp Część III. Ustalenia – rys. nr 5 – Obszary wymagające przekształceń), stanowiąca załącznik nr 2 do badanej uchwały. Mimo takich ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Chorzowa, w planie miejscowym ustalono inne niż w studium przeznaczenia terenów. I tak na wskazanych w studium obszarach rolniczej przestrzeni produkcyjnej, ustalono w analizowanym planie miejscowym tereny 80 MW2 oraz 80 MW3 (tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej), a na wskazanych w studium terenie łąk i pastwisk, w planie miejscowym wyznaczono tereny usług oznaczone symbolem 80 U1. Powyższe stanowi o rażącym naruszeniu przepisu art. 15 ust. 1 *upzp*, zgodnie z którym **wójt sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium**. A w myśl przepisu art. 20 ust. 1 *upzp* plan miejscowy uchwala rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza ona ustaleń studium. Zatem zarówno sporządzający projekt miejscowego planu Prezydent Miasta Chorzów, jak również uchwalająca go Rada Miasta, dokonali naruszenia wskazanych wyżej przepisów poprzez brak zachowania zgodności postanowień planu miejscowego z zapisami studium. Stanowi to istotne naruszenie zasad i trybu sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

2. W § 3 ust. 4 pkt 1 uchwały, który zawiera zasady zagospodarowania wynikające z ochrony terenów lub obiektów ustalonej na podstawie przepisów odrębnych, wskazano pięć budynków, które znajdują się na obszarze planu i wpisane są do Gminnej Ewidencji Zabytków. Nie doprecyzowano jednak czy ochrona regulowana niniejszym planem obejmuje wymienione obiekty. Z samego bowiem faktu, że są to budynki znajdujące się w Gminnej Ewidencji Zabytków nie wynika, że są one objęte taką ochroną. Zgodnie z art. 7 pkt 4 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o *ochronie zabytków i opiece nad zabytkami* (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 2067 ze zm.) jedną z form ochrony jest „ustalenie ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego […]". Nie jest nią jednak wpis do Gminnej Ewidencji Zabytków.

W tym punkcie uchwały stwierdzono również, że ustala się zakres ochrony konserwatorskiej budynków obejmujący bryłę, spadki dachów, detal architektoniczny i historyczną stolarkę oraz, że przy remontach należy stosować materiały tradycyjne używane w pracach konserwatorskich. Nie wypełniono tym jednak dyspozycji zawartej w § 4 pkt 4 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)* gdyż stosownie do tego zapisu ustalenia dotyczące zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków powinny zawierać: określenie obiektów chronionych ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w tym określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów.

Niejednoznaczny zapis § 3 ust. 4 pkt 1 uchwały może utrudniać odbiorcy planu miejscowego, jednoznaczne oddzielenie informacji o obiektach od ustaleń ochrony – jakie wobec nich działania są nakazane, jakie dopuszczone lub zakazane i jakim ograniczeniom one podlegają, wreszcie czy budynki wymienione w uchwale są chronione zapisami tego planu miejscowego, czy też uchwałodawca tylko informuje, że na tym terenie zabytkowe budynki się znajdują. Tym samym naruszono art. 15 ust. 2 pkt 4 *upzp* oraz § 4 pkt 4 *rozporządzenia*, a także § 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.

3. Rada Miasta Chorzów określając w § 4 uchwały nr XI/180/19 zasady kształtowania zabudowy i wskaźniki zagospodarowania terenu, nie wskazała linii zabudowy dla terenów oznaczonych symbolami: 80 U1, 80 U5, 80 P1, 80 M1, 80 M3, 80 MW1, 80 Mw2, 80 UP1, 80 UP2. Naruszyła tym samym art. 15 ust. 2 pkt 6 *upzp*, w którym ustawodawca wymaga by w planie miejscowym określić obowiązkowo: zasady kształtowania zabudowy i 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 parkingowych, 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. Z kolei w § 4 pkt 6 *rozporządzenia,* odnoszącym się do tekstu planu, a także w § 7 pkt 8 *rozporządzenia,* odnoszącym się do rysunku planu, ustawodawca wskazuje, że ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności

określenie linii zabudowy. Brak określenia linii zabudowy terenów wskazanych wyżej, stanowi również naruszenie tej normy prawnej.

Organ nadzoru zwraca uwagę, że w ujęciu art. 15 ust. 2 pkt 6 *upzp* oraz § 4 pkt 6 *rozporządzenia,* linia zabudowy stanowi element kształtujący zabudowę i zagospodarowanie terenu, a jej wyznaczenie winno uwzględniać zasady sformułowane w art. 1 ust. 2 *upzp,* w szczególności służyć zachowaniu ładu przestrzennego. Uwzględnienie w inwestycyjnym zagospodarowaniu terenów linii zabudowy (nieprzekraczalnej i/lub obowiązującej) umożliwia uzyskanie, założonych w planie miejscowym, walorów urbanistyczno-architektonicznych. Co prawda kształtowanie zabudowy najczęściej wiąże się z jej umiejscowieniem wzdłuż dróg, niemniej może wyznaczać także „strefy zabudowy", nie związane lokalizacyjnie z drogami. Obowiązek zawarcia w planie zagadnień określonych w art. 15 ust. 2 *upzp* nie jest jednak bezwzględny, gdyż musi ulegać dostosowaniu do warunków faktycznych panujących na obszarze objętym planem. Plan miejscowy powinien zawierać obligatoryjnie tylko te ustalenia, dla których w terenie powstają okoliczności faktyczne, uzasadniające dokonanie takich ustaleń. A w badanym planie miejscowym takie uwarunkowania zaistniały. Lini zabudowy nie wyznaczono nawet dla terenów 80 MW1, wzdłuż istniejących dróg. Z kolei tereny oznaczone symbolami 80 U1 oraz 80 MW2 są całkowicie wolne od jakiejkolwiek zabudowy. Nic nie stało więc na przeszkodzie w swobodnym ukształtowaniu linii zabudowy. Brak ustalenia linii zabudowy, stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

4. W § 4 ust. 10 pkt 3 lit. a, oraz w § 4 ust. 11 pkt 3 lit. a uchwały nr XI/180/19 Rady Miasta Chorzów z dnia 29 sierpnia 2019 r., określono szerokości w liniach rozgraniczających terenów komunikacji drogowej: 80 KDZ1 (20 m.), 80 KDD5 (10 m.). Jednak na rysunku planu szerokości, w liniach rozgraniczających są inne – teren 80 KDZ1 – 10 do 20 m., teren 80 KDD5 – od 10 m. do 12 m., a w rejonie skrzyżowania z 80 KDZ1 nawet 22 m. W omawianej sytuacji część tekstowa ustaleń planu nie odpowiada ustaleniom graficznym, wprowadzając adresata tego planu w błąd co do faktycznej szerokości terenu oznaczonego symbolem 80 KDZ1 oraz symbolem 80 KDD5. Taka rozbieżność sprzeczna jest z przepisem § 8 ust. 2 *rozporządzenia,* w którym wymaga się aby na rysunku planu stosowane było nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające **jednoznaczne powiązanie rysunku planu miejscowego z tekstem tego planu.**

„Sam rysunek jako znak graficzny nie może wiązać bezpośrednio, nie spełnia bowiem wymogów normy prawnej z jej klasyczną budową: hipoteza, dyspozycja, sankcja. Rysunek planu w procesie stosowania prawa może być uwzględniony tylko w takim zakresie, w jakim jest opisany w tekście planu". (Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz. Red. Z. Niewiadomski. W-wa 2006, s. 157.) Jeżeli jednak pewne ustalenia prościej i precyzyjniej można wyrazić w formie graficznej niż słownej, tekst planu winien się do niej odwoływać. Wtedy część graficzna jest wyjaśnieniem i uzupełnieniem części tekstowej. Dlatego też nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową i graficzną planu miejscowego, a w orzecznictwie sądowym podnoszony jest „obowiązek orzekania w postępowaniu administracyjnym jednocześnie na podstawie tekstu i rysunku planu." (*op. cit.*, s. 158). Tym samym naruszenie § 8 ust. 2 *rozporządzenia* jest również naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego.

Zgodnie z art. 28 upzp 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 i trybu sporządzania planu dawało organowi nadzoru podstawy do stwierdzenia w całości nieważności uchwały nr XI/180/19 Rady Miasta Chorzów z dnia 29 sierpnia 2019 r. *w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta Chorzów dla części gminy Chorzów w rejonie ulic Głównej, Maciejkowickiej, Kresowej i Rębaczy*.

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