



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 13 lutego 2017 r.

Poz. 915

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IFIII.4131.1.149.2016 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 1 lutego 2017 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r., poz. 446 ze zm.), w związku z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r., poz. 778 ze zm.),

stwierdzam nieważność

uchwały nr 213/XXV/2016 Rady Gminy Mykanów z dnia 22 listopada 2016 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miejscowości Mykanów w gminie Mykanów, **w następującej części:**

- § 16 ust. 3 pkt 5 w zakresie słów: *w odległości*;
- § 16 ust. 3 pkt 5 lit. a-d;
- § 17 ust. 2 pkt 5 w zakresie słów: *w odległości*;
- § 17 ust. 2 pkt 5 lit. a-d;
- § 18 ust. 3 pkt 5 w zakresie słów: *w odległości*;
- § 18 ust. 3 pkt 5 lit. a-d;
- § 19 ust. 3 pkt 3;
- § 23 ust. 2 pkt 4 w zakresie słów: *w odległości*;
- § 23 ust. 2 pkt 4 lit. a-c;
- § 24 ust. 2 pkt 4 w zakresie słów: *w odległości*;
- § 24 ust. 2 pkt 4 lit. a-b;
- § 25 ust. 2 pkt 4 w zakresie słów: *w odległości*;
- § 25 ust. 2 pkt 4 lit a-c;
- § 28 ust. 2 pkt 3 w zakresie słów: *określona jak na rysunku planu*;
- § 30 ust. 2 pkt 4 w zakresie słów: *określona jak na rysunku planu*.

Uzasadnienie

W dniu 22 listopada 2016 r. Rada Gminy Mykanów podjęła uchwałę nr 213/XXV/2016 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miejscowości Mykanów w gminie Mykanów.

Stosownie do przepisu art. 20 ust. 2 cyt. ustawy z dnia 27 marca 2003 r. *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (zwanej dalej: u.p.z.p.), w dniu 3 stycznia 2017 r., Wójt Gminy Mykanów przekazał organowi

nadzoru uchwałą nr 213/XXV/2016 celem zbadania jej zgodności z prawem oraz dokumentację prac planistycznych odzwierciedlającą przebieg postępowania w sprawie uchwalenia miejscowego planu.

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

1. Zgodnie z art. 1 ust. 1 u.p.z.p., kształtowanie polityki przestrzennej, w tym przeznaczenie terenów na określone cele i zasady ich zagospodarowania, prowadzi się przyjmując ład przestrzenny za podstawę działań. W celu poszanowania ładu przestrzennego ustawodawca przyznał organom gminy uprawnienia do regulowania zasad zagospodarowania terenu i kształtowania zabudowy w drodze ustalania parametrów i wskaźników zabudowy, które zostały określone art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. oraz w § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r., Nr 164, poz. 1587; zwanego dalej: rozporządzeniem).

Uchwalając miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, Rada Gminy Mykanów wyznaczyła między innymi: tereny zabudowy zagrodowej i zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej (oznaczone symbolami od 1RM/MN do 10RM/MN), tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej (oznaczone symbolami od 1MN do 14MN), tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i tereny usług (oznaczone symbolami od 1MN/U do 8MN/U), tereny usług (oznaczone symbolami od 1U do 10U), tereny rozmieszczenia obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m² i tereny usług (oznaczone symbolami od 1UC do 3UC), tereny zieleni urządzonej (oznaczone symbolami od 1ZP do 3ZP) oraz tereny zieleni nieurządzonej (oznaczone symbolami od 3Z do 4Z). Jednocześnie ustaliła dla tych terenów różne wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym w ustaleniach szczegółowych dla poszczególnych terenów, rada gminy ustaliła wartości dla nieprzekraczalnych linii zabudowy. Dodatkowo, linie zabudowy zostały przedstawione graficznie na rysunku planu, z wyjątkiem terenów 1ZP, 2ZP, 3ZP, 3Z i 4Z.

Po szczegółowej analizie uchwały, organ nadzoru stwierdził liczne rozbieżności pomiędzy nieprzekraczalną linią zabudowy wyznaczoną na rysunku planu a jej wartością określoną w tekście uchwały. W § 17 ust. 2 pkt 5 lit. a (między innymi dla części terenu 10MN), Rada Gminy Mykanów uchwaliła zapis: *nieprzekraczalna linia zabudowy, wyznaczona na rysunku planu, w odległości 8 m od linii rozgraniczającej drogi klasy lokalnej (KDL)*. Natomiast na rysunku planu, w ramach wyżej opisanej części terenu, nieprzekraczalna linia zabudowy znajduje się w odległości 18 m od linii rozgraniczającej teren drogi publicznej klasy lokalnej oznaczonej symbolem 2KDL. Podobne regulacje zostały wprowadzone w tekście uchwały w § 18 ust. 3 pkt 5 lit. a (między innymi dla części terenu 3MN/U): *nieprzekraczalna linia zabudowy, wyznaczona na rysunku planu, w odległości 8 m od linii rozgraniczającej drogi klasy zbiorczej (KDZ) lub klasy lokalnej (KDL)*. Natomiast analiza rysunku planu wykazała, w ramach wyżej wskazanej części terenu, że nieprzekraczalna linia zabudowy znajduje się w odległości 18-23 m od linii rozgraniczającej teren dróg publicznych klasy zbiorczej oznaczonej symbolem 1KDZ oraz klasy lokalnej oznaczonej symbolem 1KDL. W dalszej części uchwały, w § 23 ust. 2 pkt 4 lit. a (między innymi dla terenu 2U), wprowadzono zapis: *nieprzekraczalna linia zabudowy, określona jak na rysunku planu, w odległości od 12 m do 18 m od linii rozgraniczającej drogi klasy zbiorczej (KDZ)*. Przy czym na rysunku planu, dla wskazanego powyżej terenu, nieprzekraczalna linia zabudowy znajduje się w odległości 8 m od linii rozgraniczającej teren drogi publicznej klasy zbiorczej oznaczonej symbolem 2KDZ. Z kolei, w § 25 ust. 2 pkt 4 lit. c (dla terenów 1UC, 2UC, 3UC) wprowadzono zapis: *nieprzekraczalna linia zabudowy, określona jak na rysunku planu, w odległości 6 m od linii rozgraniczającej drogi klasy dojazdowej (KDD)*. Natomiast na rysunku planu, dla terenów 1UC i 2UC, nieprzekraczalna linia zabudowy znajduje się w odległości 8 m od linii rozgraniczającej teren drogi publicznej klasy dojazdowej oznaczonej symbolem 10KDD, a dla terenu 3UC – w odległości od 8 m do 10 m od linii rozgraniczającej teren drogi 11KDD.

Rozbieżności pomiędzy poczynionymi przez Radę Gminy Mykanów ustaleniami w części tekstowej i graficznej planu, w wyżej opisanych przypadkach, przedstawiają dwa warianty przebiegu nieprzekraczalnej linii zabudowy, co w świetle art. 20 ust. 1 zdanie drugie u.p.z.p. jest niedopuszczalne. Treść uchwały o miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego stanowi zarówno tekst uchwały, jak i załącznik graficzny. Postanowienia zawarte na tych elementach uchwały nie mogą być zatem rozbieżne. Linia zabudowy powinna być wyraźnie wskazana, bez możliwości jej wariantowania, tak by jednoznacznie wskazywać obszar, na którym możliwe jest sytuowanie zabudowy. Poprzez wyżej opisane regulacje wprowadzone planem, prawodawca miejscowy doprowadził do sytuacji, w której dla wskazanych terenów obowiązują jednocześnie różne ustalenia.

Ponadto, w tekście uchwały, w § 16 ust. 3 pkt 5 lit. a (między innymi dla terenów 9RM/MN i 10RM/MN) oraz w § 24 ust. 2 pkt 4 lit. a (między innymi dla terenów 5U-10U), ustalono położenie nieprzekraczalnej linii zabudowy w odległości 50 m od linii od zewnętrznej **krawędzi jezdni** autostrady A1, jednocześnie odnosząc się do rysunku planu, na którym również ją wyznaczono.

W tekście planu ustalono wprowadzić nieprzekraczalne linie zabudowy, licząc od zewnętrznej krawędzi jezdni autostrady A1, jednak powyższych regulacji nie należy utożsamiać z liniami zabudowy w rozumieniu *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, które mają na celu przede wszystkim kształtowanie ładu urbanistycznego i kompozycyjnego, podczas gdy odległość obiektów budowlanych przy drogach ustalona w ustawie z dnia 21 marca 1985 r. *o drogach publicznych* (Dz. U. z 2016 r., poz. 1440 ze zm.) służy zapewnieniu bezpieczeństwa ruchu. Tak więc należy podkreślić, że w planie miejscowym nie określa się linii zabudowy od krawędzi jezdni. Szczególnie w sytuacji, kiedy nie jest znany jej przebieg. Ponadto, szerokość jezdni i jej usytuowanie oraz rozmieszczenie innych elementów drogi, precyzuje się dopiero na etapie opracowania projektu budowlanego.

Odmienne uchwałodawca postąpił z terenami zieleni, na których dopuścił możliwość lokalizowania zabudowy i określił nieprzekraczalne linie zabudowy w tekście uchwały, wskazując jednocześnie na ich obecność na rysunku planu, na który jednak ich nie naniesiono. W § 28 ust. 2 pkt 3 (dla terenów 1ZP, 2ZP, 3ZP) wprowadzono zapis: **nieprzekraczalna linia zabudowy, określona jak na rysunku planu, w odległości:** a) 8 m od linii rozgraniczającej drogi klasy zbiorczej (KDZ); b) 6 m od linii rozgraniczającej drogi klasy dojazdowej (KDD) lub drogi wewnętrznej (KDW); c) 5 m od linii rozgraniczającej tereny wód powierzchniowych śródlądowych, oznaczonych na rysunku planu symbolem WS. Analogiczna sytuacja dotyczy także zapisu uchwały § 30 ust. 2 pkt 4 (dla terenów 3Z i 4Z), w którym ustalono: **nieprzekraczalna linia zabudowy, określona jak na rysunku planu, w odległości 8 m od linii rozgraniczającej drogi klasy zbiorczej (KDZ).** W jednym i drugim przypadku, w ramach wyżej wskazanych terenów, prawodawca miejscowy nie wyznaczył linii zabudowy na rysunku planu.

Plan miejscowy stanowiąc akt prawa miejscowego, nie może wprowadzać norm dezinformujących. Ustalenia prawa miejscowego muszą być jednoznaczne. Adresat normy prawnej powinien wiedzieć do czego został zobowiązany oraz jakie prawa mu przysługują. Przepisy niespełniające tych wymogów naruszają § 25 w związku z § 143 *Zasad techniki prawodawczej*, ustanowionych rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie *Zasad techniki prawodawczej*, jako załącznik do powyższego rozporządzenia (Dz. U. z 2016 r., poz. 283). Skoro zatem nieprzekraczalna linia zabudowy została ustalona w tekście uchwały, bez jej wyznaczenia na rysunku planu, należy wyeliminować z uchwały zapisy wskazujące, że jej przebieg ustalono na rysunku planu.

Zgodnie z orzecznictwem sądowoadministracyjnym: *część graficzna planu jest „uszczegółowieniem” części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie – z uwzględnieniem zarówno części graficznej jak i tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu* (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 13 października 2009 r. – sygn. akt II SA/Lu 393/09; publ. www.orzeczenia.nsa.gov.pl). W związku z tym *nie można odczytywać części tekstowej (treści uchwały) planu bez analizy odpowiadającej jej części graficznej* (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 22 września 2010 r. – sygn. akt II SA/Go 493/10; publ. www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

Stosownie do wymogów art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia, linie zabudowy są obligatoryjnymi elementami kształtującymi zabudowę, chroniące ład przestrzenny. Ponadto § 7 pkt 8 rozporządzenia wyraźnie wskazuje, że rysunek planu miejscowego powinien zawierać linie zabudowy. A zatem brak oznaczenia linii zabudowy na rysunku planu lub nieprawidłowe ustalenie przebiegu tej linii narusza zasady sporządzania planu miejscowego, co stosownie do art. 28 ust. 1 u.p.z.p., pociągając musi za sobą nieważność tych zapisów w tekście uchwały dotyczących linii zabudowy, które są odmienne od przedstawionych na rysunku planu. Ponadto, konieczne jest również stwierdzenie nieważności pozostałych zapisów uchwały (§ 16 ust. 3 pkt 5 lit. b-d; § 17 ust. 2 pkt 5 lit. b-d; § 18 ust. 3 pkt 5 lit. b-d; § 23 ust. 2 pkt 4 lit. b-c; § 24 ust. 2 pkt 4 lit. b; § 25 ust. 2 pkt 4 lit. a-b), odnoszących się do nieprzekraczalnych linii zabudowy dla wskazanych powyżej terenów. Pozostawienie tych zapisów doprowadziłoby do sytuacji, w której część linii zabudowy, od oznaczonej danej drogi, zostałaby opisana w tekście uchwały, a pozostałe – nie. Z uwagi na fakt, że w ramach wyżej opisanych terenów, przedmiotowe nieprzekraczalne linie zabudowy zostały kompleksowo wprowadzone na rysunku planu, stwierdzenie nieważności przedmiotowych zapisów jest uzasadnione.

2. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. w planie określa się obowiązkowo parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej. Dodatkowo § 4 pkt 6 rozporządzenia wskazuje, że plan miejscowy powinien zawierać między innymi ustalenie udziału powierzchni biologicznie czynnej.

W przedmiotowej uchwale, dla terenu usług publicznych oznaczonego symbolem 1UP, w § 19 ust. 3 pkt 2, w ustaleniach dotyczących zagospodarowania terenu i kształtowania ładu przestrzennego, Rada Gminy Mykanów ustaliła powierzchnie biologicznie czynną – *minimalnie 20% powierzchni działki budowlanej*, natomiast w § 19 ust. 3 pkt 3 uchwały, wprowadziła zapis: *w celu zapewnienia wskaźnika, o którym mowa w pkt 2, dopuszcza się uwzględnienie sąsiedniego terenu zieleni urządzonej ZP.*

Rada Gminy Mykanów, poprzez wyżej przytoczony przepis § 19 ust. 3 pkt 3 uchwały, wykroczyła poza określony liniami rozgraniczającymi teren 1UP, dla którego zobowiązana była określić obligatoryjne parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, które na etapie ubiegania się potencjalnego inwestora o pozwolenie na budowę są przekładane do działki budowlanej, ale tylko w ramach terenu, dla którego zostały ustalone, w tym przypadku terenu 1UP. Nie jest zatem dopuszczalne, przy rozliczaniu ustalonych wskaźników dla danego terenu, odnoszenie ich do innego terenu, dla którego obowiązują inne sposoby zagospodarowania, nakazy, zakazy i odpowiednie dla nich wskaźniki urbanistyczne. Uchwałodawca w § 28 ust. 3 pkt 2 dla terenów zieleni urządzonej oznaczonych symbolami 1ZP, 2ZP, 3ZP ustalił powierzchnię biologicznie czynną – *minimalnie 80% powierzchni działki budowlanej*, która należy odnosić tylko i wyłącznie do tego terenu w ramach wyznaczonych linii rozgraniczających.

Przy pozostawieniu tak sformułowanych przepisów należałoby z góry ustalić lokalizację powierzchni biologicznie czynnej na terenach ZP i ewidencjonować jej *zużycie* dla potrzeb terenu 1UP, w przeciwnym wypadku bowiem nie jest możliwe rozliczenie zaplanowanej powierzchni biologicznie czynnej zgodnie z zaplanowanymi wskaźnikami. Przepis art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. wyraźnie wskazuje, że minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej należy ustalać w odniesieniu **do działki budowlanej**. Dopuszczenie uwzględnienia powierzchni biologicznie czynnej przewidzianej dla innych terenów rażąco narusza wskazany przepis u.p.z.p.

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 u.p.z.p., którego przepisy jednoznacznie mówią, że istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały gminy w całości lub w części.

W omawianej sprawie, wskazane naruszenie zasad sporządzania planu, dawało organowi nadzoru podstawy do stwierdzenia jedynie częściowej nieważności zapisów uchwały nr 213/XXV/2016 Rady Gminy Mykanów z dnia 22 listopada 2016 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miejscowości Mykanów w gminie Mykanów, w zakresie wskazanym w sentencji rozstrzygnięcia.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo złożenia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni od jego doręczenia.

z up. WOJEWODY ŚLĄSKIEGO
Dyrektor Wydziału Infrastruktury

Bożena Goldamer - Kapala

Otrzymuje:

1. Rada Gminy Mykanów
2. a/a.