



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 31 marca 2016 r.

Poz. 1930

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IFIII.4131.1.34.2016 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 25 marca 2016 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (tekst jednolity: Dz. U. z 2015 r., poz. 1515) w związku z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (tekst jednolity: Dz. U. z 2015 r., poz. 199 ze zm.),

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XI/120/16 Rady Gminy Wręczyca Wielka z dnia 18 lutego 2016 r. w sprawie *miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w miejscowości Kalej*.

Uzasadnienie

W dniu 18 lutego 2016 r. Rada Gminy Wręczyca Wielka podjęła uchwałę Nr XI/120/16 w sprawie *miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w miejscowości Kalej*.

Stosownie do przepisu art. 20 ust. 2 cyt. ustawy z dnia 27 marca 2003 r. *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (zwanej dalej *ustawą*) w dniu 26 lutego 2016 r. Wójt Gminy Wręczyca Wielka przekazał uchwałę Nr XI/120/16 wraz z dokumentacją prac planistycznych odzwierciedlającą przebieg postępowania w sprawie uchwalenia miejscowego planu.

W dniu 22 marca 2016 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze oraz poinformował Gminę o możliwości złożenia wyjaśnień.

W toku badania legalności uchwały Nr XI/120/16 pod względem jej zgodności z prawem organ nadzoru stwierdził, że przedmiotowa uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem: art. 14 ust. 1 i 2, art. 15 ust. 2 pkt 1 i pkt 10 - 11 ustawy a także § 4 pkt 9 lit. a, § 4 pkt 10, § 7 pkt 7 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003r. w sprawie *wydanego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego* (Dz. U. z 2003r., Nr 164, poz. 1587, zwanego dalej *rozporządzeniem*) oraz § 25 i § 82 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. Nr 100, poz. 908).

W § 10 ust. 3 uchwały zawarto ustalenia dla terenu oznaczonego symbolem PE przeznaczonego na cele: hałdy – zwałowiska po prowadzonej eksploatacji surowców mineralnych. Jako przeznaczenie dopuszczalne dla wskazanego terenu ustalono m.in. zabudowę produkcyjną. Jednocześnie w § 10 ust. 3 pkt 3 lit. a jako szczególne warunki zagospodarowania terenu PE ustalono: „przekształcenie terenu i poszerzanie terenów produkcyjnych po przeprowadzeniu rekultywacji”.

Na wstępie wskazać należy, że ani z treści ani z rysunku planu nie wynika jaki obszar w ramach terenu PE został wyznaczony do rekultywacji, a w związku z tym jaki obszar podlega przekształceniu. Ponadto uchwałodawca wskazał, że po przeprowadzeniu rekultywacji ustala się „poszerzanie terenów produkcyjnych”. Co prawda w ramach terenu PE jako przeznaczenie dopuszczalne ustalono zabudowę produkcyjną, jednakże powyższe nie może być traktowane jako odrębne przeznaczenie terenu. Ustalenia § 10 ust. 3 pkt 3

lit. a są szczególnie niedopuszczalne w kontekście sąsiedztwa terenu PE z terenem produkcyjnym oznaczonym w planie symbolem P. Należy bowiem uznać, iż przez „poszerzanie terenów produkcyjnych” rada gminy dopuściła rozszerzenie funkcji produkcyjnej przewidzianej na terenie P, na teren hałd i zwałowisk oznaczony symbolem PE, dopuszczając tym samym zmianę linii rozgraniczających terenów poza procedurą sporządzania planu. Ponadto z przedmiotowego aktu nie wynika w jakich granicach i na jakich zasadach wskazane „przekształcenie i poszerzanie” miałyby nastąpić. Powyższe rażąco narusza zatem przepis art. 15 ust. 2 pkt. 1 ustawy.

Określenie przeznaczenia terenów oraz wyznaczenie linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania jest jedną z podstawowych i obowiązkowych kwestii, które muszą zostać uregulowane w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

Zgodnie bowiem z przepisem art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy oraz z § 7 pkt 7 *rozporządzenia*, tereny o różnym przeznaczeniu lub o różnych zasadach zagospodarowania muszą być rozdzielone liniami rozgraniczającymi. **Linie rozgraniczające kształtują bowiem, wraz z innymi ustaleniami planu, prawo do zagospodarowania terenu w określony sposób.** Skoro plan miejscowy stanowi podstawę do wydania pozwolenia na budowę, to musi być zapisany tak, aby odczytanie jego ustaleń było jasne dla wydającego to pozwolenie. Zatem wyłącznie jednoznaczne i konkretne ustalenia planu będą gwarantowały realizację dokładnie takich form zagospodarowania, jakie były zamierzone przez gminę przy jego sporządzaniu.

Niedopuszczalne jest objęcie liniami rozgraniczającymi terenów o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania bez rozgraniczenia tych terenów od siebie (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 29 maja 2006 r., II SA/Kr 3167/03, publ. na stronie internetowej www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

Podsumowując, linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania muszą być określone w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Tylko bowiem w planie miejscowym ustala się przeznaczenie terenów i zasady ich zagospodarowania. **Kompetencja do wyznaczenia linii rozgraniczających należy wyłącznie do rady gminy. Przebieg linii musi być jednoznaczny i nie budzący wątpliwości.** Naruszenie tej zasady przesądza o nieważności całej uchwały.

Ponadto z rozpatrywanego powyżej ustalenia § 10 ust. 3 pkt 3 lit. a tekstu planu o treści: „przekształcenie terenu i poszerzenie terenów produkcyjnych po przeprowadzeniu rekultywacji” wynika, iż hałdy są przeznaczeniem tymczasowym dla terenu PE, wbrew postanowieniom § 10 ust. 3 pkt 1, określającym przeznaczenie podstawowe tego terenu jako hałdy – zwałowiska po przeprowadzonej eksploatacji surowców mineralnych.

Należy również nadmienić, iż w sytuacji, gdy plan miejscowy przewiduje przeznaczenie tymczasowe, przepisy art. 15 ust. 2 pkt 11 ustawy i § 4 pkt 10 *rozporządzenia* wymagają ustalenia w planie miejscowym sposobu i terminu tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania tego terenu, czego Rada Gminy Wręczyca Wielka nie określiła.

Ustalenia § 10 ust. 3 pkt 3 lit. b tekstu planu w związku z ustaleniami § 7 pkt 2, dotyczące również szczególnych warunków zagospodarowania i ograniczeń w użytkowaniu terenu PE o treści: „wprowadza się obowiązek zachowania śladów eksploatacji i przerobu żelaza, w postaci zadrzewionych fragmentów hałdy, pozostawionych na jej obecnych obrzeżach, będących granicą strefy K; zachowane fragmenty winny mieć co najmniej 3,5 m wysokości i stanowić w sumie co najmniej jedną czwartą długości obecnego obrysu hałdy” są niejednoznaczne i niezrozumiałe. Nie wiadomo, czego dotyczy wysokość 3,5 m (drzew czy hałdy) i w którym miejscu hałdy pozostawić do zachowania jej zadrzewiony fragment. Tut. organ stoi na stanowisku, iż fragment hałdy, o którym mowa powyżej, powinien być wskazany w obrębie terenu PE, np. poprzez zasraflowanie lub wyznaczenie liniami rozgraniczającymi. W tym względzie rysunek planu nie koresponduje z powyższymi ustaleniami planu.

Powyższe ustalenia planu stwarzają zatem daleko posuniętą możliwość swobody interpretacji jego przepisów. Adresat normy prawnej, jaką stanowi kontrolowany plan, nie może domyślać się swoich praw i obowiązków przyjmując najbardziej „racjonalną wykładnię przepisów”. Jego prawa i obowiązki powinny wprost wynikać z treści uchwały i rysunku planu. Normy stanowione przez prawodawcę powinny być sformułowane w sposób jasny, precyzyjny i jednoznaczny. Taki wymóg stawiany jest w szczególności aktom prawa miejscowego, jako że stanowią prawo powszechnie obowiązujące na terenie działania organów, które je ustanowiły. Taki pogląd jest zgodny z orzeczeniem WSA w Krakowie z dnia 28 kwietnia 2008r o sygnaturze II SA/Kr 224/08: „*zamieszczenie w treści planu normotwórczych, odsyłających do odrębnych*

i nie przewidzianych przepisami prawa procedur, jest niedopuszczalne z punktu widzenia obowiązującego porządku prawnego i powoduje, iż zamieszczone w planie normy prawa materialnego stają się w ten sposób niedookreślone.”

Wyłącznie jednoznaczne i konkretne ustalenia planu gwarantują realizację dokładnie takich form zagospodarowania, jakie były zamierzone przez gminę przy jego sporządzaniu i uchwalaniu. Niewątpliwie wymienione powyżej, sprzeczne postanowienia planu naruszają § 25 w związku z § 143 cyt. *Zasad techniki prawodawczej*.

Ustalenia planu nie mogą pozostawiać możliwości dowolnej ich interpretacji, co może w konsekwencji skutkować nieprzewidzianą zmianą postanowień planu bez przeprowadzenia wymaganej procedury. W demokratycznym państwie prawnym obywatel nie może ponosić konsekwencji niejednoznacznie sformułowanych przepisów prawnych. Podstawowym warunkiem tworzenia prawa jest bowiem przestrzeganie reguł poprawnej legislacji.

Na rysunku planu stanowiącym załącznik nr 1.1 do kontrolowanej uchwały Nr XI/120/16, znajduje się fragment drogi lokalnej oznaczonej symbolem KD1 (pozostała część drogi leży poza granicami planu). Ustalenia zawarte w § 10 ust. 6 odnoszą się natomiast nie do części tej drogi leżącej w granicach planu, lecz prawdopodobnie do całej szerokości drogi w jej liniach rozgraniczających, również poza planem. Szczególnie dotyczy to ustaleń w § 10 ust. 6 pkt 2 lit. b i lit. c, gdzie mowa o drodze jednojezdniowej o dwu pasach ruchu oraz o szerokości pasa drogowego drogi publicznej w liniach rozgraniczających ok. 10 m, podczas gdy najszersza część drogi w granicach planu wynosi 4 m. Ustalając parametry drogi poza planem Rada Gminy Wręczyca Wielka naruszyła przepisy art. 14 ust. 1 i 2 ustawy, zgodnie z którymi w celu ustalenia przeznaczenia terenów oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego w granicach obszaru objętego projektem planu wyznaczonego w załączniku graficznym do uchwały, stanowiącym jej integralną część. Podejmując uchwałę inicjującą rada gminy dokonuje samoograniczenia poprzez ustalenie granic obszaru, w którym może dokonywać późniejszych regulacji w planie miejscowym. Tym samym uchwalając plan miejscowy rada gminy nie może wykraczać poza narzucone sobie granice opracowania.

W ustaleniach § 10 ust. 7 pkt 2 lit. c dla drogi dojazdowej oznaczonej symbolem KDd i w ustaleniach § 10 ust. 8 pkt 2 lit. b dla drogi wewnętrznej oznaczonej symbolem KDw Rada Gminy określiła szerokość powyższych dróg w liniach rozgraniczających odpowiednio ok. 10 m i ok. 8 m. W ocenie tut. organu nadzoru użycie słowa „około” do określenia szerokości dróg czyni ustalenie nieprecyzyjnym.

Dopuszczalne szerokości dróg w liniach rozgraniczających zostały wprawdzie określone w rozporządzeniu Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim odpowiadać powinny drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 43, poz. 430), jednak w planie szerokość dróg powinna być szczegółowo doprecyzowana, zgodnie z treścią § 4 pkt 9 rozporządzenia, stanowiąc obligatoryjny parametr w planie miejscowym. Parametr odnoszący się do szerokości drogi nie musi być tożsamy z minimalną szerokością określoną w rozporządzeniu. To właśnie organ planistyczny jest uprawniony i zobowiązany do skonkretyzowania tego parametru poprzez wskazanie w części tekstowej planu szerokości dróg w liniach rozgraniczających. Organ planistyczny może je ustalić wskazując minimalne szerokości zarówno w taki sam sposób, jak to zostało określone w ww. rozporządzeniu, ale może również parametr ten określić inaczej, z uwzględnieniem by szerokość ta nie była jednak mniejsza, niż określona w rozporządzeniu. Radzie gminy przysługuje wprawdzie pewna swoboda planistyczna, jednak w opinii tut. organu nadzoru minimalna i maksymalna szerokość dróg w liniach rozgraniczających powinna być określona zgodnie z rysunkiem planu. Z załącznika graficznego Nr 1.1 do kontrolowanej uchwały wynika, iż zarówno droga dojazdowa KDd, jak i droga wewnętrzna KDw mają jednakową szerokość w liniach rozgraniczających na całym przebiegu (odpowiednio 10 m i 8 m), natomiast droga KDd na załączniku graficznym Nr 1.2 ma różną szerokość.

Ponadto w podstawie prawnej uchwały Nr XI/120/16 zatwierdzającej plan miejscowy miejscowości Kalej Rada Gminy przywołała art. 27 ustawy, chociaż plan nie został sporządzony jako zmiana (nowelizacja) innego planu miejscowego, naruszając tym samym przepisy § 82 w związku z § 143 *Zasad techniki prawodawczej*, zgodnie z którymi zmiana (nowelizacja) ustawy polega na uchyleniu niektórych jej przepisów, zastąpieniu niektórych jej przepisów przepisami o innej treści lub brzmieniu albo dodaniu do niej nowych przepisów.

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 ustawy, którego przepisy jednoznacznie wskazują, że istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały gminy w całości lub w części.

Zatem akt prawa miejscowego może być objęty stwierdzeniem nieważności 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.

W omawianej sprawie, wskazane naruszenie zasad sporządzania planu, dawało organowi nadzoru podstawy do stwierdzenia **w całości nieważności uchwały Nr XI/120/16 Rady Gminy Wręczyca Wielka z dnia 18 lutego 2016 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w miejscowości Kalej.**

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-Kapała

Otrzymują:

1. Rada Gminy Wręczyca Wielka,
2. a/a UD