



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

---

Katowice, dnia 16 września 2016 r.

Poz. 4708

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IFIIL.4131.1.80.2016 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 8 czerwca 2016 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) 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),

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XVI/127/16 Rady Gminy Kochanowice z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Kochanowice.

#### **Uzasadnienie**

W dniu 27 kwietnia 2016 r. Rada Gminy Kochanowice podjęła uchwałę Nr XVI/127/16 w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Kochanowice.

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 9 maja 2016 r. Wójt Gminy Kochanowice przekazał powyższą uchwałę do tut. urzędu, a w dniu 10 maja 2016 r. - dokumentację prac planistycznych odzwierciedlającą przebieg postępowania w sprawie uchwalenia planu miejscowego.

W dniu 6 czerwca 2016 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze oraz poinformował Gminę o możliwości złożenia wyjaśnień.

W toku badania legalności uchwały Nr XVI/127/16 Wojewoda Śląski stwierdził, że przedmiotowa uchwała została podjęta z naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 1, art. 16 ust. 1 *ustawy*, a także § 5, § 6, § 7 pkt 7 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003r. w sprawie *wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego* (Dz. U. z 2003r., Nr 164, poz. 1587, zwanego dalej *rozporządzeniem*).

Wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem. Z kolei z przepisu art. 20 ust. 1 *ustawy* i § 2 pkt 2, 3 i 4 *rozporządzenia* wynika, że część tekstowa planu stanowi treść uchwały, a część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Ocenie legalności podlega zarówno treść uchwały przyjmującej plan miejscowy, jak i załączniki do tego planu, przy czym wymagana jest zgodność tekstu uchwały z rysunkiem planu.

Uchwałą Nr XVI/127/16 w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Kochanowice Rada Gminy Kochanowice wprowadziła w drodze nowelizacji zmiany w ustaleniach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Kochanowice, zwanego dalej *planem*, zatwierdzonego uchwałą Nr XXXV/237/13 z dnia 17 lipca 2013r.

Zgodnie z § 82 rozporządzenia w sprawie *Zasad techniki prawodawczej* nowelizacja może sprowadzać się do uchylecia niektórych przepisów, zastąpienia niektórych jej przepisów przepisami o innej treści lub brzmieniu albo dodania do niej nowych przepisów. Koresponduje z nim § 83 cyt. rozporządzenia

stanowiący, iż przepisy ustawy zmienia się odrębną ustawą zmieniającą lub przepisem zamieszczonym w innej ustawie. Powołane przepisy – zgodnie z § 143 powyższego rozporządzenia – mają zastosowanie odpowiednio do aktów prawa miejscowego. W przypadku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, będącego aktem prawa miejscowego składającego się z części tekstowej i części graficznej wskazują na konieczność odpowiedniego stosowania postanowień powyższego rozporządzenia. W sytuacji, gdy rysunek planu stanowi integralną część planu miejscowego a wskazany przepis stosuje się odpowiednio, nie można wykluczać zmian także tego rysunku, przeciwnie – jest to zabieg konieczny przy zmianie części tekstowej (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 22 marca 2012 r., sygn. akt II OSK 188/12). Nowelizacja planu została przeprowadzona w myśl zasady art. 27 ustawy, zgodnie z którą zmiana studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane.

Zmiany w tekście *planu* polegały na wprowadzeniu zmian ustaleń dla terenów usług w Lubockich, Kochcicach i Pawełkach, polegających w szczególności na wprowadzeniu odmiennych od poprzednich, zapisów w zakresie zasad kształtowania zabudowy i wskaźników zagospodarowania terenu, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 *ustawy* a także w § 4 pkt 6 *rozporządzenia* oraz na „zakazie budowy i użytkowania obiektów i urządzeń” powodujących uciążliwe oddziaływanie na otoczenie na terenach różnorodnej działalności gospodarczej w Jawornicy.

Nowelizacja rysunku *planu* przedstawiona w załączniku nr 1 do uchwały Nr XVI/127/16 dotyczy części rysunku *planu* nr 1.49 (załącznik Nr 51 do rysunku *planu*, sekcja nr 49) i polega na zmianie przebiegu i szerokości drogi o symbolu 308 KDD (dojazdowej) w liniach rozgraniczających, powiększeniu terenu 27PU oraz ustaleniu nowego terenu o symbolu 07E na terenach ustalonych w planie jako rolne w miejscowości Jawornica. Nowelizacja rysunku *planu* uwidoczniła w załączniku nr 2 do powyższej uchwały polega na skorygowaniu błędów w przebiegu linii rozgraniczających tereny leżące w granicach objętych zmianą *planu*, stanowiące część rysunku *planu* nr 1.32 (załącznik Nr 34 do rysunku *planu*, sekcja nr 32).

1. Przeprowadzając kontrolę przedłożonej uchwały Nr XVI/127/16 organ nadzoru ustalił, że na obszarze objętym zmianą *planu*, przedstawionym w załączniku Nr 1 do powyższej uchwały, wprowadzono nowy teren o symbolu 07E bez oznaczenia jego przeznaczenia w legendzie planu. W legendzie rynku *planu* znajduje się natomiast oznaczenie terenu o symbolu ZE (tereny zieleni ekologicznej), którego z kolei nie zamieszczono na rysunku. Ze sporządzonej zmiany planu nie wynika więc jednoznacznie, czy ostatecznie Rada Gminy Kochanowice wprowadziła do planu nowy teren o symbolu 07E, który zgodnie z legendą do zmienianej uchwały Nr XXXV/237/13 RG Kochanowice z dnia 17 lipca 2013 r. oznacza teren urządzeń elektroenergetycznych, czy też teren o symbolu 07ZE (zieleni ekologicznej).

Dla terenu 07E nie ma ustaleń w tekście zmiany *planu*, jak również w tekście *planu*. A zatem na skutek wprowadzonej zmiany zachodzi niezgodność tekstu *planu* z rysunkiem *planu*.

Przyjmując zatem, że część graficzna planu stanowi uszczegółowienie, uzupełnienie i wyjaśnienie części tekstowej oraz ma moc wiążącą, to postanowienia planu należy odczytywać łącznie, uwzględniając zarówno część tekstową, jak i graficzną. Tym samym oczywistym jest, że nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową a rysunkiem planu (por. wyrok: II SA/Lu 393/09 z 13.109.2009r. publ. na stronie internetowej [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl)).

Z tego też względu nie sposób zaakceptować rozwiązań przyjętych w badanej sprawie, w których zapis części tekstowej nie znajduje potwierdzenia w części graficznej. Uchybienie to należy w istocie pojmować jako naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego.

Ponadto należy wspomnieć, iż na podstawie przepisów art. 4 ust. 1 i art. 14 ust. 1 *ustawy*, plan miejscowy sporządza się w celu ustalenia przeznaczenia terenu, określenia sposobów jego zagospodarowania oraz warunków zabudowy. 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 rozstrzygnięte w planie.

2. W opinii organu nadzoru, objaśnienia oznaczeń legendy wprowadzone na rysunkach zmiany *planu* powinny być tożsame z objaśnieniami oznaczeń legendy *planu*. Tymczasem objaśnienia obu legend różnią się w niektórych przypadkach, np.: legenda rysunku *planu* nie przewiduje osobnego oznaczenia terenów różnorodnej działalności gospodarczej o symbolu PU jak w zmianie *planu* lecz tereny o symbolu P,PU – tereny obiektów produkcyjnych, składów, magazynów. Wprowadzone w legendzie zmiany planu tereny o symbolu ZE oznaczają tereny zieleni ekologicznej, a w *planie* ich odpowiednikami są tereny użytków zielonych o znaczeniu ekologicznym. W zmianie *planu* występują tereny rolne o symbolu R, w *planie* - tereny rolniczej

przestrzeni produkcyjnej o takim samym symbolu, w zmianie *planu* wprowadzono w legendzie tereny komunikacji KD (KDL – droga kat. L – lokalna, KDD – droga kat. D – dojazdowa), w *planie* - KDD, KDZ - tereny dróg publicznych klasy D – dojazdowe, klasy L – lokalne, w zmianie *planu* symbol WS oznacza tereny wód otwartych, w *planie* – tereny wód powierzchniowych płynących i stojących. Legenda zmiany *planu* wymaga więc ujednoczenia z legendą *planu*.

3. Przeprowadzając kontrolę badanej uchwały organ nadzoru stwierdził, iż skale map, na których sporządzone zostały rysunki zmiany *planu* przedstawione w załącznikach Nr 1 i Nr 2 do uchwały Nr XVI/127/16, zwane dalej rysunkami zmiany *planu* nr 1 i nr 2, nie odpowiadają wymogom art. 16 ust. 1 *ustawy* oraz skali map zasadniczych 1:2000, na których został opracowany rysunek *planu*. Zgodnie z zapisem § 2 powyższej uchwały rysunek zmiany *planu* nr 1 sporządzono na mapie ewidencyjnej w skali 1:2500, a rysunek zmiany *planu* nr 2 na mapie zasadniczej w skali 1:1000. Ani mapa ewidencyjna, ani skale map obu rysunków zmiany *planu* nie przystają więc do rodzaju map i skali rysunku *planu*. W opinii tut. organu nadzoru zarówno rodzaj mapy, na której sporządza się zmianę *planu*, jak i jej skala powinny być tożsame z rodzajem i skalą map rysunku *planu*, skoro zmiana *planu* ma być częścią *planu*. Różne skale i różne rodzaje map mogą stwarzać problemy w prawidłowej interpretacji rysunku *planu*.

Sprawę rodzajów map i skali, w jakiej sporządza się miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, szczegółowo reguluje art. 16 ust. 1 *ustawy*, zgodnie z którym plan miejscowy sporządza się w skali 1:1000, z wykorzystaniem urzędowych kopii map zasadniczych albo w przypadku ich braku map katastralnych, gromadzonych w państwowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym. Od tej zasady cyt. *ustawa* przewiduje wyjątki „w szczególnie uzasadnionych przypadkach”, kiedy to dopuszcza stosowanie map w skali 1:500 lub 1:2000, a w przypadkach planów miejscowych, które sporządza się wyłącznie w celu przeznaczenia gruntów do zalesienia lub wprowadzenia zakazu zabudowy, dopuszcza stosowanie map w skali 1:5000. Istotną wskazówkę co do zastosowania wyjątkowej skali *planu* miejscowego stanowi § 6 *rozporządzenia*, zgodnie z którym stosowanie map w skali 1:2000 dopuszcza się „w przypadku sporządzania projektu rysunku *planu* miejscowego dla inwestycji liniowych oraz dla obszarów o znacznej powierzchni”. Mapy w skali 1:500 można natomiast stosować dla projektu rysunku *planu* miejscowego „obejmującego obszar intensywnej zabudowy, a także obszarów przestrzeni publicznej”.

Treść powyższego przepisu wskazuje, iż ani rodzaj, ani skala mapy, na której został sporządzony rysunek zmiany *planu* nr 1, nie są zgodne z prawem.

Wprawdzie w Powiatowym Zasobie Geodezyjnym i Kartograficznym w Lublińcu brak map zasadniczych w skali 1:2000 dla terenu objętego zmianą *planu*, jednak niezrozumiałym pozostaje fakt, że rysunek *planu* do uchwały Nr XXXV/237/13 został sporządzony w skali 1:2000, a rysunki zmiany *planu* w dwóch innych skalach.

4. W § 19 ust. 43 pkt 2 lit. g zmiany *planu* dla terenu oznaczonego symbolem F77U znalazł się niejednoznaczny zapis o treści: *Zaleca się wprowadzenie zieleni wysokiej wzdłuż granicy terenu*. Jednak ani w tekście zmiany *planu*, ani na rysunku zmiany *planu*, nie ustalono szerokości pasa terenu zieleni wysokiej, np. poprzez jego zaszrafowanie, stosownie do powyższego zapisu. Szraf byłby wskazówką, czy zieleni wysoka ma być wprowadzona przy każdej granicy tego terenu, czy tylko przy niektórych. W związku z tym nie wiadomo ostatecznie, jaki pas terenu miała na myśli Rada Gminy Kochanowice, ustalając ten zapis.

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.

W myśl art. 85 i 86 *ustawy o samorządzie gminnym* wojewoda sprawuje nadzór nad działalnością gminną na podstawie kryterium zgodności z prawem. Na podstawie 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 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 tym przypadku, z uwagi na charakter stwierdzonych uchybień, nie było możliwości ograniczenia stwierdzenia nieważności kontrolowanej uchwały jedynie do jej części.

Mając zatem powyższe na uwadze, **organ nadzoru postanowił stwierdzić nieważność uchwały Nr XVI/127/16 w całości.**

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

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**

Otrzymują:

1. Rada Gminy Kochanowice
2. a/a UD