DZIENNIK URZĘDOWY
WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 19 października 2017 r.

Poz. 5551

Elektronicznie podpisany przez:
KRZYSZTOF NOWAK; Śląski Urząd Wojewódzki
Data: 2017-10-19 14:54:30

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IFIII.4131.1.90.2017
WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 9 października 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 2017 r., poz. 1073, ze zm.),

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXII/238/17 Rady Gminy Buczkowice z dnia 30 sierpnia 2017 r. *w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Sołectwa Buczkowice*.

Uzasadnienie

W dniu 30 sierpnia 2017 r. Rada Gminy Buczkowice podjęła uchwałę *w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Sołectwa Buczkowice*.

Stosownie do przepisu art. 20 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (zwanej dalej: upzp) Wójt Gminy Buczkowice przekazał organowi nadzoru uchwałę z dnia 30 sierpnia 2017 r. Nr XXXII/238/17 wraz z dokumentacją prac planistycznych, celem dokonania jej oceny zgodności z prawem – uchwała wpłynęła do tutejszego organu w dniu 7 września 2017 r.

W dniu 2 października 2017 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze oraz poinformował Gminę o możliwości złożenia wyjaśnień.

W trakcie prowadzonego postępowania nadzorczego, mającego na celu zbadanie legalności uchwały, organ nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z naruszeniem zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w następującym zakresie:

1. Uchwalając *miejscowy planu zagospodarowania przestrzennego Sołectwa Buczkowice* Rada Gminy Buczkowice rażąco naruszyła art. 20 ust. 1 upzp. Stosownie do art. 15 ust. 1 wskazanej ustawy wójt sporządza projekt planu miejscowego zgodnie z zapisami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Następnie rada gminy uchwala ten plan, stwierdzając, że nie narusza on ustaleń studium.

Uchwałą Nr III/19/15 z dnia 28 stycznia 2015 r. Rada Gminy Buczkowice przyjęła studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Przedmiotowe studium, dla obszaru objętego badaną uchwałą przewiduje m.in. przebieg planowanej drogi obwodowej w ciągu drogi wojewódzkiej nr 942, który został wskazany na rysunku studium liniami przerywanymi i oznaczony symbolem (kdg). Pod wskazanym przebiegiem planowanej drogi obwodowej, rada gminy wyznaczyła w studium obszary produkcji rolniczej oznaczone symbolem R, dla których w pkt. 3.1 Części II studium: *Kierunki,* ustalono: *grunty rolne bez zabudowy oraz uprawy plantacyjne drzew i roślin*.

Po analizie rysunku planu stanowiącym załącznik nr 1 do uchwały z dnia 30 sierpnia 2017 r. Nr XXXII/238/17, organ nadzoru stwierdził, że na omówionych terenach R, na których w studium wskazano planowany przedbieg drogi obwodowej, Rada Gminy Buczkowice ustaliła jako przeznaczenie: tereny

zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej niskiej intensywności oznaczone symbolem 26-30ME i 38ME oraz tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oznaczone symbolem 30, 34 i 36MN. Powyższe rażąco narusza zatem ustalenia studium, w którym na wskazanych terenach po pierwsze przewidziano przebieg planowanej drogi obwodowej, po drugie jako kierunek zagospodarowania (do czasu realizacji drogi) wskazano **tereny rolne wyłączone z zabudowy**. Co prawda, w studium w Części II: *Kierunki*, w pkt 6.1.1., ustalono że na rysunku studium wskazano **orientacyjnie** jeden z wariantów przebiegu tej drogi, nie zmienia to jednak faktu, że dokonując takiego ustalenia w studium, rada gminy dokonała swoistego samoograniczenia, bowiem wyposażona w kompetencje zarówno do uchwalania studium, jak i miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – przy podejmowaniu uchwały w sprawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, zdecydowała, że nie przeznacza tych terenów pod zabudowę. Jeżeli więc organy gminy uznają za niezbędne zagospodarowanie terenu w sposób odmienny od postanowień studium, zmiana planu w tym zakresie może nastąpić jedynie po uprzedniej zmianie studium. Przyjęcie w planie ustaleń stojących w sprzeczności z treścią studium stanowi naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego skutkujące nieważnością tego aktu.

Co prawda gmina wskazała na rysunku planu, w warstwie informacyjnej *orientacyjny przebieg zachodniego odcinka drogi obwodowej*, powyższe nie czyni jednak zadość ustaleniom studium, a przede wszystkim przepisom art. 15 ust. 2 pkt 1 oraz art. 4 ust. 1 i art. 14 ust. 1 upzp. Wymienione normy prawne wyraźnie wskazują, że celem nadrzędnym miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest ustalenie przeznaczenia terenu, a tereny o różnym przeznaczeniu i różnych zasadach zagospodarowania powinny zostać ustalone liniami rozgraniczającymi.

W omawianej sytuacji, nie wiadomo natomiast w jaki sposób należy zagospodarować, tereny MN i ME, na których dodatkowo wskazano – poza przeznaczeniem terenu – *orientacyjny przebieg zachodniego odcinka drogi obwodowej*, nie jest to bowiem wiążące ustalenie planu, gdyż zostało wskazane w warstwie informacyjnej, nie wiadomo też jaki był cel uchwałodawcy w podaniu takiej informacji. Z planu nie wynika bowiem, że w granicach *orientacyjnego przebiegu zachodniego odcinka drogi obwodowej* obowiązują jakiekolwiek ograniczenia w zabudowie, jednocześnie irracjonalne wydaje się dopuszczenie zabudowy w korytarzu, w którym planowana jest realizacja inwestycji drogowej. Dopuszczenie zabudowy w terenach MN i ME leżących w granicach *orientacyjnego przebiegu zachodniego odcinka drogi obwodowej* jest niedopuszczalne także z racji ustaleń studium, które w tym korytarzu drogowym wskazało jako możliwy kierunek zagospodarowania tereny rolne bez możliwości ich zabudowy, zabezpieczając tym samym tereny pod realizacje wskazanej drogi obwodowej. Uchwalając uchwałę Nr XXXII/238/17 Rada Gminy Buczkowice nie zastosowała się do tych wytycznych, naruszając tym samym przepisy art. 15 ust. 1 oraz 20 ust. 1 upzp.

2. Organ nadzoru zobowiązany był stwierdzić również naruszenie przepisów art. 15 ust. 2 pkt 6 upzp oraz § 4 pkt 6 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). We wskazanych przepisach nałożono na gminę obowiązek ustalenia w planie miejscowym zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania **terenów**, w tym:

·maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy jako wskaźnika powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej,

·minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej,

·maksymalnej wysokości zabudowy,

·minimalnej liczby miejsc do parkowania, w tym miejsc przeznaczonych na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową (i sposobu ich realizacji),

·linii zabudowy i gabarytów obiektów oraz wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu.

Rada Gminy Buczkowice w § 9 ustaliła zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, w tym intensywność zabudowy, powierzchnię zabudowy, minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej, maksymalną wysokość zabudowy. Jednakże w § 9 ust. 2 uchwały ustalono powierzchnię zabudowy, odnosząc ją do poszczególnych rodzajów zabudowy, i tak:

- „dla zabudowy mieszkaniowej: 20%, a w terenach zabudowy niskiej intensywności ME": 15% - powierzchni działki budowlanej",

- „dla zabudowy usługowo-mieszkaniowej, mieszkaniowo-usługowej, zamieszkania zbiorowego: 30%, a w terenach zabudowy niskiej intensywności „ME”: 20% - powierzchni działki budowlanej”,
- „dla zabudowy usługowej, w tym kultu religijnego: 40%, a w terenach zabudowy niskiej intensywności „ME”: 25% – powierzchni działki budowlanej”,
- „dla zabudowy sportowo – rekreacyjnej, sportowej: 50% powierzchni działki budowlanej”,
- „dla produkcji rolniczej, gospodarczej, garażowej: 60% powierzchni działki budowlanej”,
- „dla zabudowy produkcyjnej, magazynowej, składowej, infrastruktury technicznej, baz transportu: 70% powierzchni działki budowlanej”,
- „dla cmentarzy: dowolna”,
- „dla innej zabudowy wielofunkcyjnej stosuje się najniższy wskaźnik spośród ustalonych w pkt 1 – 6, odpowiednio dla funkcji projektowanych na działce budowlanej”.

Podobny podział przyjęto przy ustalaniu wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej – § 9 ust. 4 uchwały.

Tym samym, ustalając wymienione wskaźniki rada gminy odniosła je do typów zabudowy dopuszczonych w ramach poszczególnych terenów, nie natomiast do tych terenów, co stoi w sprzeczności z przepisem art. 15 ust. 2 pkt 6 upzp.

Przykładowo, w ramach terenów oznaczonych symbolem MN jako przeznaczenie podstawowe ustalono zabudowę mieszkaniową jednorodzinną. Jako przeznaczenie dopuszczalne uchwałodawca wprowadził usługi komercyjne lub publiczne oraz obiekty zamieszkania zbiorowego. W terenach oznaczonych symbolem ME jako przeznaczenie ustalono zabudowę mieszkaniową jednorodzinną niskiej intensywności, dopuszczając jednocześnie usługi komercyjne lub publiczne, a także zabudowę produkcji rolniczej. W terenach oznaczonych symbolem UO, dopuszczono natomiast realizację jako przeznaczenia podstawowego zabudowy usług oświaty i wychowania, jako dopuszczenie wskazano obiekty mieszkalne jednorodzinne i zamieszkania zbiorowego, obiekty gospodarcze i garażowe.

W § 4 pkt 5 uchwały, zdefiniowano pojęcie przeznaczenia podstawowego jako: „*funkcję obiektów lub zagospodarowania terenu, która powinna* ***przeważać w terenie*** *oznaczonym w planie miejscowym, którą można realizować samodzielnie lub łącznie z przeznaczenie uzupełniającym*”. W § 4 pkt 6 ustalono natomiast, że przeznaczenie uzupełniające to funkcja: „*obiektów lub zagospodarowania terenu inna, niż przeznaczenie podstawowe, którą można realizować łącznie z przeznaczeniem podstawowym w celu jego uzupełninia, lub samodzielnie w sąsiedztwie podstawowego*”.

Przy tak definiowanym przeznaczeniu podstawowym i uzupełniającym, należy przyjąć, że wszystkie wyszczególnione w ramach terenów MN, ME UO przeznaczenia mogą być realizowane jednocześnie na jednej działce budowlanej. Rada gminy nie wykluczyła bowiem żadnymi zapisami uchwały, możliwości sytuowania różnych przeznaczeń – rodzajów zabudowy, w ramach jednej inwestycji realizowanej na działce budowlanej. W takim wypadku, może dojść do sytuacji, w której na działce budowlanej może być jednocześnie zlokalizowana np. zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna i zabudowa usługowa lub zamieszkania zbiorowego, dla których to rodzajów zabudowy, rada gminy, w § 9 ust. 2 i ust. 4 uchwały ustaliła różne wskaźniki zagospodarowania terenu. W takiej sytuacji nie wiadomo, który ze wskaźników należy przyjąć za właściwy, czy ten który odpowiada zabudowie dominującej czy też wskaźniki te należy obliczyć na zasadzie proporcji dla każdego obiektu o odmiennej funkcji. Zastrzeżenia organu nadzoru budzi także ustalenie wskaźnika powierzchni zabudowy oraz udziału powierzchni biologicznie czynnej odrębnie dla zabudowy mieszkaniowej, zabudowy usługowej oraz zabudowy mieszkaniowo – usługowej i usługowo – mieszkaniowej. Nie wiadomo bowiem, które z wskaźników należy stosować przy sytuowaniu na jednej działce zarówno zabudowy mieszkaniowej jak i zabudowy usługowej. Nie wiadomo także, co uchwałodawca miał na myśli ustalając wskaźniki dla *innej zabudowy wielofunkcyjnej*.

Stosownie do przepisu art. 15 ust. 2 pkt 1 upzp w planie miejscowym określa się przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Jeżeli zatem gmina w ramach jednego przeznaczenia terenu (np. MN, ME, UO) dopuszcza zarówno różne funkcje terenu, np. zabudowa mieszkaniowa, zagrodowa, usługowa, zabudowa zamieszkania zbiorowego dla każdej funkcji określa odmienne wskaźniki zagospodarowania terenu to powinna te tereny jako tereny o różnym sposobie zagospodarowania wydzielić liniami rozgraniczającymi. Jeżeli natomiast decyzją planistyczną gminy funkcje te mogą być realizowane w ramach jednego przeznaczenia terenów, to ich zagospodarowanie powinno nastąpić

na tych samych warunkach. Zróżnicowanie warunków zagospodarowania w ramach jednego przeznaczenia jest dopuszczalne wyłącznie wtedy, gdy zostaną w planie, w sposób jednoznaczny, określone zasady realizacji poszczególnych rodzajów inwestycji.

Wymienione postanowienia uchwały rażąco naruszają więc przepisy art. 4 ust. 1 oraz art. 14 ust. 1 upzp, z których jednoznacznie wynika, że nadrzędnym celem planu miejscowego jest ustalenie przeznaczenia terenu oraz zasad jego zagospodarowania i sytuowania zabudowy. Z przedmiotowej uchwały nie wynika natomiast na jakich zasadach tereny MN, ME czy UO mogą zostać zagospodarowane.

Tak redagowane normy prawne – § 9 ust. 2 oraz ust. 4 przedmiotowej uchwały, stoją także w sprzeczności z art. 15 ust. 2 pkt 1 upzp., który wyraźnie wskazuje, że tereny o różnych zasadach zagospodarowania należy wydzielić liniami rozgraniczającymi.

3. Jak już zauważono w niniejszym rozstrzygnięciu, stosownie do art. 14 ust. 1 upzp plan miejscowy jest podstawowym narzędziem regulacji zagospodarowania przestrzennego. Zawiera przepisy powszechnie obowiązujące w zakresie przeznaczenia terenów, ich zagospodarowania oraz warunków zabudowy, stanowiących bezpośrednią podstawę do wydawania m.in. decyzji o pozwoleniu na budowę. Z tego też względu jego przepisy powinny być na tyle precyzyjne i szczegółowe, by nie budzić wątpliwości interpretacyjnych przy wydawaniu decyzji administracyjnych, opartych na tych zapisach. Pamiętać należy przy tym, że plan miejscowy określa przede wszystkim przeznaczenie terenu – art. 4 ust. 1 upzp, a tym samym przesądza o ograniczeniu prawa własności. Dlatego też, wszelkie ograniczenia w zabudowie i zagospodarowaniu terenu, wynikające z ustaleń planu, **powinny być ścisłe**, by nie rodzić niepewności co do możliwości zagospodarowania terenu w sposób wskazany w planie.

Badając przedmiotową uchwałę, organ nadzoru stwierdził, że nie spełnia ona tych kryteriów.

Przepisami § 9 ust. 19 pkt 1 i pkt 2 uchwały, rada gminy ustaliła **nieprzekraczalne odległości obowiązujące przy lokalizacji zabudowy**, i tak:

- 3 m od zewnętrznej krawędzi jezdni pozostałych dróg wewnętrznych dróg oraz linii służebności przejazdu (drogowej),
- 3 m od zewnętrznej krawędzi skarpy brzegowej pozostałych wód powierzchniowych, dla których nie wyznaczono pasów ochronnych w § 21 pkt 1 uchwały,.

Po analizie rysunku planu, który stanowi graficzną formę ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, organ nadzoru stwierdził, że nie przedstawiono na nim przebiegu wskazanych elementów planu, to jest *pozostałych dróg wewnętrznych, linii służebności przejazdu* oraz *wód powierzchniowych* (za wyjątkiem terenów oznaczonych symbolem W), nie wrysowano także przebiegu linii mogących odpowiadać odległościom wynikającym z § 9 ust. 19 pkt 1 i pkt 2 uchwały.

Tym samym, doprowadzono do sytuacji, w której w planie miejscowym ograniczono możliwość lokalizowania zabudowy, poprzez konieczność uwzględnienia elementów zagospodarowania przestrzennego, które to elementy nie zostały w planie w żaden sposób oznaczone. Przepis art. 16 ust. 1 upzp wskazuje, że plan miejscowy sporządza się z wykorzystaniem kopii mapy zasadniczej, wskazując tym samym, że ustalenia graficzne planu są równorzędne z ustaleniami tekstowymi. Potwierdza to także treść art. 20 ust. 1 upzp, z którego wynika, że część graficzna stanowi załącznik do planu. Ustalenia tekstowe i graficzne nie mogą być zatem ze sobą sprzeczne. W omawianej sytuacji, nie wiadomo, gdzie na terenie objętym planem można realizować przeznaczenie przewidziane planem, a gdzie nie, nie jest bowiem jasne, gdzie na obszarze planu obowiązują ograniczenia wynikające z § 9 ust. 19 pkt 1 i pkt 2 uchwały.

Mając na względzie, że zarówno obowiązek lokalizowania zabudowy w odległości 3 m od jezdni pozostałych, nie wyznaczonych na rysunku planu, dróg wewnętrznych oraz linii służebność przejazdu, jak również odległość 3 m od zewnętrznej krawędzi skarpy brzegowej wód powierzchniowych, wprowadza ograniczenie w zagospodarowaniu terenu, a tym samym ograniczenie wykonywania prawa własności. Regulacje zawarte w § 9 ust. 19 pkt 1 i pkt 2 uchwały, czytane łącznie z rysunkiem planu, nie pozwalają określić, jakie są zasady zagospodarowania terenów i sytuowania zabudowy wzdłuż dróg wewnętrznych nie wyznaczonych na rysunku planu, służebności przejazdu oraz cieków wodnych, gdyż dróg tych i cieków nie zaznaczono na rysunku planu.

Należy przy tym zauważyć, że stosownie do przepisu art. 14 ust. 8 upzp miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego stanowi akt prawa miejscowego, którego ustalenia są wiążące zarówno dla inwestorów jak również dla organów administracji, przy wydawaniu decyzji.

Zasady techniki prawodawczej określone w § 25 ust. 1 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „*Zasad techniki prawodawczej*" (t.j. Dz. U. 2016 r., poz. 283) jasno wskazują, że przepis prawa materialnego powinien możliwie bezpośrednio i wyraźnie wskazywać kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować. Zatem przepisy uchwały powinny być redagowane w taki sposób, nie stwarzać pola do zróżnicowanego ich wykonywania / interpretowania.

4. W planie miejscowym ustala się obligatoryjnie: zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu, które powinny być formułowane w formie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów, stosownie do przepisu art. 15 ust. 2 pkt 3 upzp oraz § 4 pkt 3 rozporządzenia. Rada gminy dostała zatem instrumenty do kształtowania w drodze aktu planistycznego zasad ochronny cennych jej zdaniem walorów środowiskowych, poprzez wprowadzenie stosownych regulacji w planie miejscowym.

Kształtowanie tych zasad nie może być jednak sprzeczne z innymi przepisami. W ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska* (t.j. dz. U. z 2017 r., poz. 519, ze zm.) wprowadzono obowiązek takiego kształtowania przeznaczenia i sposobów zagospodarowania terenów, aby w jak największym stopniu zapewniać zachowanie walorów krajobrazowych. Zgodnie zatem z art. 6 ust. 1 cyt. ustawy prawnymi formami ochrony przyrody są:

- parki narodowe,
- rezerwaty przyrody,
- parki krajobrazowe,
- obszary chronionego krajobrazu,
- obszary natura 2000,
- pomniki przyrody,
- stanowiska dokumentacyjne,
- użytki ekologiczne,
- zespoły przyrodniczo – krajobrazowe.

Formy te podlegają ochronie na mocy przepisów cyt. ustawy o ochronie przyrody oraz aktów ustanawiających dla określonego obszaru wybraną formę ochrony.

Przyjmując uchwałę Nr XXXII/238/17 Rada Gminy Buczkowice ustaliła, w § 15 ust. 1, że: „*Sposób użytkowania terenów w obszarze planu powinien uwzględniać ochronę drzew oznaczonych na rysunku planu miejscowego, proponowanych jako* ***pomniki przyrody***". Jednocześnie we wskazanej regulacji, rada gminy nie ustaliła na czym ta ochrona ma polegać. Podobne ustalenia zawarto w przepisie § 16 ust. 1 uchwały, w którym wskazano, że: „*Sposób użytkowania terenów w obszarze planu miejscowego powinien uwzględniać również ochronę proponowanych do ustanowienia* ***innych form ochrony przyrody*** *oznaczonych na rysunku planu*", wskazując na zespół przyrodniczo – krajobrazowy „Groniczek – Buczkowice" oraz zespół przyrodniczo – krajobrazowy „Żylica – Buczkowice".

Na wstępie zauważyć należy, że skoro zasady ustalania form ochrony regulują przepisy ustawy o ochronie przyrody, a w art. 44 ust. ustawodawca wskazał, że ustanowienie pomnika przyrody lub zespołu przyrodniczo – krajobrazowego następuje w drodze uchwały rady gminy to wyłącznie te uchwały określają nazwę danego obiektu lub obszaru, jego położenie, sprawującego nadzór, szczególne cele ochrony, w razie potrzeby ustalenia dotyczące jego czynnej ochrony oraz zakazy właściwe dla tego obiektu, obszaru lub jego części, wybrane spośród zakazów wymienionych w art. 45 ust. 1 cyt. ustawy. Projekty tych uchwał wymagają uzgodnienia z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska.

Tym samym, chcąc ustalić ochronę dla elementów przyrodniczych postulowanych do objęcia ochroną w formie pomnika przyrody oraz zespołu przyrodniczo – krajobrazowego Rada Gminy Buczkowice powinna była przyjąć, stosownie do przepisy art. 44 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody, stosowną w tym celu uchwałę oraz w niej określić zasady tej ochrony. Powinno to nastąpić jednak w drodze odrębnej od planu miejscowego uchwały.

Chcąc natomiast ustanowić zasady ochrony dla obiektów, dla których nie obowiązuje żadna z prawnych form ochrony przyrody wymienionych w art. 6 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody, rada gminy mogła skorzystać z narzędzi wynikających z art. 15 ust. 2 pkt 3 upzp oraz § 4 pkt 3 rozporządzenia, czego nie uczyniła. Bowiem dla wyszczególnionych w § 15 ust. 1 i § 16 ust. 1 obiektów i obszarów, które zostały także pokazane na rysunku planu rada gminy nie poczyniła żadnych ustaleń, które regulowałyby na czym ochrona tych elementów przyrodniczych ma polegać, wskazała natomiast, że ich ochronę należy uwzględniać użytkując tereny położone w obszarze planu. W takiej sytuacji należy uznać, że uchwałodawca nie wypełnił ciążącego na nim obowiązku wynikającego z art. 15 ust. 2 pkt 3 upzp, nie określił bowiem zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu w stosunku do elementów wymienionych w § 15 ust. 1 i § 16 ust. 1 uchwały.

Postulowanie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego proponowanych do ustanowienia form ochrony przyrody w formie pomników przyrody oraz zespołów przyrodniczo – krajobrazowych, nie może zostać uznane za ustalenia zasad ochrony.

5. W § 28 badanej uchwały, ustalono, ze w związku z art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy, stwierdza się brak w obszarze planu miejscowego innych terenów lub obszarów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie przepisów odrębnych, w szczególności: uzdrowisk, pomników zagłady, terenów lub obszarów górniczych, głównych zbiorników wód podziemnych, krajobrazów priorytetowych określonych w audycie krajobrazowym lub wojewódzkim planie zagospodarowania przestrzennego.

W dniu 11 września 2015 r. weszła w życie ustawa z dnia 10 czerwca 2015 r. *o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu* (Dz. U. z 2015 r., poz. 774 ze zm.), która zmieniła między innymi brzmienie art. 38 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Obecnie art. 38 upzp stanowi, że organy samorządu województwa sporządzają plan zagospodarowania przestrzennego województwa, prowadzą analizy i studia oraz opracowują koncepcje i programy, odnoszące się do obszarów i problemów zagospodarowania przestrzennego odpowiednio do potrzeb i celów podejmowanych w tym zakresie prac, a także sporządzają audyt krajobrazowy. Natomiast zgodnie z art. 38 a ust. 3 pkt 1 lit. b **w audycie krajobrazowym określa się lokalizację krajobrazów priorytetowych**. Dodatkowo ustawodawca wyznaczył trzyletni termin na uchwalenie audytów krajobrazowych, a sejmik województwa śląskiego nie podjął jeszcze takiego dokumentu, stąd nie można przesądzać, które obszary zostaną wyznaczone jako krajobrazy priorytetowe.

Kwestionowanym przepisem uchwały, Rada Gminy Buczkowice ustaliła, że na terenie planu brak jest priorytetów krajobrazowych określanych w audycie krajobrazowym, podejmując tym samym decyzję za organ samorządu województwa, do którego wyłącznej kompetencji należy określenie lokalizacji krajobrazów priorytetowych. Jeżeli zatem sejmik województwa podejmie uchwałę w sprawie przyjęcia audytu krajobrazowego, w którym zostaną wyznaczone krajobrazy priorytetowe, w tym na terenie objętym uchwałą Nr XXXII/238/17, wówczas badana uchwała będzie zawierała wadliwe i sprzeczne z prawdą zapisy. Tym samym, przed uchwaleniem audytu krajobrazowego, rada gminy nie posiadała uprawnienia do stwierdzenia w drodze planu miejscowego, że na terenie objętym planem krajobrazy priorytetowe nie występują.

W myśl przepisu art. 28 upzp, wadliwe są nie tylko te ustalenia planu, które wprost naruszają przepisy prawa, ale także te, które są wynikiem nadużycia przysługujących gminie uprawnień.

6. W Rozdziale 3 uchwały Nr XXXII/238/17 rada gminy ustaliła przepisy dotyczące poszczególnych terenów wyznaczonych w planie miejscowy, w tym w § 36 zawarła, ustalenia dotyczące terenów UM.1 - UM.23 przeznaczonych na cele zabudowy usługowo – mieszkaniowej, usług komercyjnych lub publicznych. W ustępie 3 tej normy ustalono, że „*W terenie UM.12 (dawna fabryka mebli) dopuszcza się funkcję mieszkaniową wielorodzinną, pod warunkiem likwidacji funkcji produkcyjnej i usług uciążliwych*”.

Jak już wskazano wielokrotnie w treści tego rozstrzygnięcia, stosownie do art. 4 ust. 1 i art. 14 ust. 1 upzp plan miejscowy ma na celu określenie przeznaczenia terenu oraz określenie sposobów jego zagospodarowania i warunków zabudowy.

Przyjmując zapis § 36 ust. 3 uchwały, rada gminy zamiast ustalić zasady na jakim może zostać zagospodarowany teren UM.12, uzależniła możliwość zagospodarowania tego terenu od podjęcia czynności przez bliżej nieokreślony podmiot, czyli od likwidacji funkcji produkcyjnej i usług uciążliwych.

Jak sama nazwa wskazuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego stanowi o planowanej, docelowej przyszłości. Przeznaczenie ustalane planem jest więc założonym przeznaczeniem docelowym, które powinno zostać uzyskane w skutek realizacji postanowień planu. Jednocześnie plan miejscowy wiąże

właścicieli nieruchomości gruntowych położonych na jego obszarze. W prawie do zagospodarowania terenu z właścicielem jest zrównany każdy, kto ma tytuł prawny do tego terenu. Z kolei każdy ma prawo do ochrony własnego interesu prawnego przy zagospodarowaniu terenu należącego do innych osób. Właściciel terenu jest zatem zobowiązany do takiego jego zagospodarowania, aby nie naruszać niczyjego interesu prawnego. Oznacza to obowiązek właściciela do działania zgodnie z prawem.

Jednocześnie przepis art. 35 upzp gwarantuje, że tereny, których przeznaczenie plan miejscowy zmienia, mogą być wykorzystywane w sposób dotychczasowy do czasu zagospodarowania ich zgodnie z tym planem, chyba że w planie ustalono inny sposób ich tymczasowego zagospodarowania

W kontekście powyższego, zupełnie niezrozumiały jest warunek zapisany w § 36 ust. 3 uchwały, dopuszczający funkcję mieszkaniową w terenie UM.12, po uprzedniej likwidacji funkcji produkcyjnej i usług uciążliwych. Uchwałodawca chcąc dopuścić zabudowę mieszkaniową wielorodzinną w terenie UM.12 czyni to ustalając przeznaczenie tego terenu, które będzie możliwe do realizacji z chwilą zaprzestania użytkowania terenu w sposób dotychczasowy.

Wątpliwości organu nadzoru budzi natomiast fakt wprowadzenia powyższego warunku, skoro dla żadnego z terenów oznaczonych symbolem UM, zabudowa mieszkaniowa wielorodzinna nie została w ogóle dopuszczona. Uchwałodawca ustalił bowiem jako przeznaczenie podstawowe terenu zabudowę usługowo – mieszkaniową, usługi komercyjne lub publiczne, a jako przeznaczenie uzupełniające dopuszczono obiekty mieszkalne jednorodzinne i zamieszkania zbiorowego, przy czym nie zdefiniował, co pod pojęciem zabudowy usługowo – mieszkaniowej należy rozumieć, i czy wobec tego może być to samodzielna zabudowa wielorodzinna.

Norma zawarta w § 36 ust. 3 uchwały jest zatem niezrozumiała i nie można na jej podstawie odczytać intencji uchwałodawcy. Po raz kolejny ustalenia uchwały naruszają § 25 ust. 1 poprzez zredagowanie przepisów uchwały w sposób stwarzający możliwość zróżnicowanego ich interpretowania.

Naruszenie § 25 ust. 1 *Zasad techniki prawodawczej* organ nadzoru był także zobowiązany stwierdzić w stosunku do regulacji zawartych w:

- § 18 ust. 5 pkt 1 lit i: „*nakazuje się zachowanie starodrzewu i jego pielęgnację, odtwarzanie historycznych nasadzeń z uwzględnieniem tradycyjnego doboru gatunków*”,
- § 18 ust. 6 pkt 1: zachowanie „*pierwotnego lub tradycyjnego stanu obiektów zabytkowych – ich architektury, gabarytów, kształtu i rodzaju pokrycia dachu, wystroju elewacji, stolarki okiennej i drzwiowej* ***itp***.”,
- § 18 ust. 6 pkt 2: zachowanie „*zabytkowego otoczenia obiektów – historycznej kompozycji budynków, zieleni, urządzeń lub nawierzchni* ***itp***.”,
- § 18 ust. 10 pkt 3: „*wymaga się zapewnienie właściwej ekspozycji obiektów zabytkowych*”,
- § 18 ust. 10 pkt 4; „*wymaga się zachowania historycznej dominanty (kościoła parafialnego)”,*
- § 21 pkt 1: „(…) *Ustala się ochronę pozostałych istniejących wód powierzchniowych, w szczególności publicznych,* ***które nie zostały oznaczone na rysunku planu miejscowego***”,
- § 27 ust. 5: „*Inwestorzy zobowiązani są do odbudowy uszkodzonego w trakcie realizacji inwestycji systemu drenarskiego*”.

We wskazanych normach, rada gminy poczyniła ustalenia, które są nieprecyzyjne i nie zawierają określonego adresata, np. § 18 ust. 10 pkt 3 uchwały ani nie określa jak należy zapewnić właściwą ekspozycję obiektów zabytkowych, ani kto tę ekspozycję ma zachować.

Warunki dotyczące zasad zagospodarowania terenu muszą zawierać ustalenia celowego przeznaczenia określonych terenów zgodnie z przyjętymi lokalnymi potrzebami oraz w granicach zakreślonych przez ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Plan miejscowy musi być ściśle osadzony w konkretnych stanach faktycznych – powinno być wiadome, jakie skutki dla danej nieruchomości wynikają z usytuowania jej w konkretnej przestrzeni określonej planem.

Przywołane przepisy uchwały Nr XXXII/238/17 tych kryteriów nie spełniają.

7. W badanej uchwale Rada Gminy Buczkowice wielokrotnie uzależniła możliwość zagospodarowania terenów od stanowiska właściwych zarządców, i tak:

- w § 8 ust. 1 uchwały, wskazując obszary stanowiące przestrzeń publiczną rada gminy wskazała tereny wód powierzchniowych „W” **w miejscach udostępnionych przez zarządcę**,
- w § 9 ust. 17 ustalając zasady realizowania miejsc parkingowych, rada gminy dopuściła możliwość realizacji miejsc do parkowania dla usług publicznych w terenach przestrzeni publicznej, **udostępnionych przez ich zarządcę**,
- w § 27 ust. 1 pkt 4 ustalono strefy od sieci elektroenergetycznych, gazociągowych, kanalizacyjnych, wodociągowych, telekomunikacyjnych, melioracyjnych oraz wokół urządzeń infrastruktury technicznej, o indywidulanych szerokościach **ustalonych przez ich zarządcę**.

Z wyżej przytoczonych przepisów uchwały Nr XXXII/238/17 nie wynika zatem ani gdzie występują przestrzenie publiczne na terenach wód powierzchniowych, ani gdzie mogą być lokalizowane miejsca postojowe, ani także gdzie powinny obowiązywać ograniczenia wynikające z występowania sieci infrastruktury technicznej, te decyzje zostały bowiem oddelegowane przez radę gminy do zadań właściwego zarządcy. Tym samym, nie ustalono zasad zagospodarowania i sposobu użytkowania przestrzeni, o których mowa wyżej. Skoro nie są znane ich lokalizacje, są one bowiem zależne od stanowiska zarządcy, to tym samym wszelkie zapisy planu odnoszące się do nich nie mają granic swojego zastosowania. To z kolei może budzić niepewność inwestycyjną co do faktycznego możliwego sposobu zagospodarowania terenów, co prowadzi do naruszenia przepisów art. 4 ust. 1 oraz art. 14 ust. 1 upzp.

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 upzp, którego przepisy jednoznacznie stanowią, że 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 sporządzania planu dawało organowi nadzoru podstawy do stwierdzenia w całości nieważności uchwały Nr XXXII/238/17 Rady Gminy Buczkowice z dnia 30 sierpnia 2017 r. *w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Sołectwa Buczkowice.*

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

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 w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Śląskiego
Dyrektor Wydziału Infrastruktury

Bożena Goldamer - Kapała

Otrzymują:

1) Rada Gminy Buczkowice,
2) a/a