



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 27 września 2022 r.

Poz. 5955

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR IFIII.4131.1.57.2022 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 22 września 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, 583, 1005, 1079 i 1561) i art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r. poz. 503 i 1846)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLV/550/2022 Rady Miejskiej w Toszku z dnia 24 sierpnia 2022 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy Toszek dla terenów położonych w Toszku, Paczynie, Pniowie i Ciochowicach.

Uzasadnienie

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.

W dniu 24 sierpnia 2022 r. Rada Miejska w Toszku podjęła uchwałę w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy Toszek dla terenów położonych w Toszku, Paczynie, Pniowie i Ciochowicach.

Stosownie do przepisu art. 20 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (zwanej dalej: upzp) w dniu 30 sierpnia 2022 r. Burmistrz Toszka przekazał organowi nadzoru uchwałę z dnia 24 sierpnia 2022 Nr XLV/550/2022, a w dniu 31 sierpnia 2022 r. Wojewoda otrzymał dokumentację prac planistycznych, celem dokonania oceny zgodności tej uchwały z prawem.

W dniu 7 września 2022 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. W § 5 ust. 1 pkt. 5 uchwały przyjęto, że jednym z elementów ustaleń planu jest *wykaz stanowisk archeologicznych objętych ochroną*, jednak w legendzie żadnego z załączników – rysunków planu, nie ustalono znaku graficznego tego elementu, ani w żadnym z obszarów objętych planem miejscowym nie wskazano jakiegokolwiek stanowiska archeologicznego. Co więcej – w § 8 ust. 1 uchwały ustalono, że: *w granicach obszaru objętego planem nie występują stanowiska archeologiczne [...] chronione na mocy obowiązujących przepisów z zakresu ochrony zabytków*. Tymi zapisami naruszono art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j.: Dz. U. z 2022 r. poz. 503, zwanej dalej *upzp*), zgodnie z którym plan miejscowy tworzą dwie integralnie powiązane ze sobą części – część tekstowa i część graficzna, przy czym *część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna [...] załączniki do uchwały*. Naruszono również § 8 ust. 2 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*), który to przepis nakazuje, by w planie miejscowym stosować nazewnictwo

i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie części tekstowej i graficznej, a ponadto by do rysunku planu dołączyć objaśnienia *wszystkich użytych oznaczeń*. Jest to konieczne gdyż *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. Sprzeczne ustalenia § 5 i § 8 naruszają także zasady techniki prawodawczej – to jest § 6 *rozporządzenia* Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie *Zasad techniki prawodawczej* (t.j. Dz. U. z 2016, poz. 283, zwanego dalej *ztp*) – przepisy powinny być tak redagowane by były precyzyjne oraz w taki sposób, by intencje prawodawcy były zrozumiałe dla odbiorców norm w nich zawartych.

2. W § 8 ust. 2 uchwały oraz na rysunku planu – w załączniku nr 3, na terenie oznaczonym symbolem 1ZU, wyznaczono strefę pośredniej ochrony konserwatorskiej „B”. I chociaż w § 15 ust. 3 uchwalono warunki i wskaźniki zagospodarowania i kształtowania terenów oznaczonych symbolami 1ZU-3ZU, nie ustalono żadnych przepisów odnoszących się do strefy ochrony konserwatorskiej. Równocześnie w § 8 ust. 2 uchwały uznano, że dla strefy pośredniej ochrony konserwatorskiej – *szczególne zapisy nie ustala się*.

Niedopuszczalna jest sytuacja gdy wyznaczona zostaje specjalna strefa ochrony – w tym wypadku ochrony konserwatorskiej, a jednocześnie w ślad za tym nie idą ustalenia szczególnych warunków, czy też zasad w niej obowiązujących. Takim brakiem regulacji naruszono art. 15 ust. 2 pkt. 9 *upzp.*, zgodnie z którym w planie miejscowym obowiązkowo należy określić szczególne warunki zagospodarowania terenów a także ograniczenia w ich użytkowaniu. Brak szczególnych zapisów dotyczących strefy ochrony konserwatorskiej sprawia, że jej ustalenie jest przepisem martwym – niemożliwym do realizacji, gdyż odbiorca planu miejscowego nie otrzymuje żadnych wskazówek dotyczących przedmiotu ochrony oraz warunków i zasad jakie należy spełnić, by postępować zgodnie z prawem.

3. W § 10 ust. 3 pkt. 1 uchwały – na terenach zabudowy mieszkaniowej niskiej intensywności (1- 2MN) oraz w § 12 ust. 2 pkt. 1 uchwały – na terenach infrastruktury technicznej (IT) ustalono *odległości obowiązujących linii zabudowy*. Jednak na rysunku planu – zarówno w legendzie, jak i na terenach oznaczonych symbolami 1MN i 2MN oraz IT, wyznaczono nieprzekraczalne linie zabudowy. Co prawda obie linie regulują sposób usytuowania budynków i innych obiektów na określonym terenie, jednak zasadnicze różnice tych regulacji sprawiają, że niedopuszczalne jest ich zamienne stosowanie w stosunku do tego samego terenu. O ile linia nieprzekraczalna zabudowy określa pionową płaszczyznę, która ogranicza obszar sytuowania zabudowy w ten sposób, że elewacja budynku lub innej budowli **nie może przekroczyć** tej linii, to linia obowiązująca zabudowy wskazuje pionową płaszczyznę, przy której **należy** sytuować elewację budynku lub innej budowli. Tak więc tymi różniącymi się ustaleniami doprowadzono do sprzeczności pomiędzy tekstem planu – w którym ustalono obowiązujące linie zabudowy, a rysunkiem planu – w którym wyznaczono nieprzekraczalne linie zabudowy. Naruszono więc cytowany art. 20 ust. 1 *upzp.*, § 8 ust. 2 *rozporządzenia* oraz § 6 *ztp.*, które to przepisy jednoznacznie wskazują na konieczną spójność obu integralnych części planu miejscowego oraz niedopuszczalność rozbieżności pomiędzy nimi, jak uzasadniono to już w punkcie 1 niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

4. W § 15 ust. 3 pkt. 1 uchwały dla terenów zieleni urządzonej ustalono:

3. Dla terenów ustala się następujące warunki zagospodarowania terenów i kształtowania zabudowy:

1) dla terenów 1-3 ZU – 4 m, – zgodnie z rysunkiem planu,

Ustalono więc niemożliwy do interpretacji i realizacji przepis, który w żaden sposób nie wyraża intencji uchwałodawcy. Jak wskazuje art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Przeznaczenie terenu musi być zatem określone w planie w sposób jednoznaczny, nie może pozostawiać podmiotowi innemu niż rada możliwości dookreślenia tego przeznaczenia.

Tym samym naruszono również zasady techniki prawodawczej, to jest § 6 *ztp*, który nakazuje by przepisy redagowane były precyzyjnie oraz w taki sposób by intencje prawodawcy były zrozumiałe dla odbiorców norm w nich zawartych. I choć z poprzednich ustaleń tego planu miejscowego: poprzez analogię oraz zrealizowanych w nim obowiązkowych elementów planu miejscowego, jego adresat może domyślić się, że ta omyłka pisarska odnosi się prawdopodobnie do linii zabudowy, to zapis w tej formie nie może ostać się w obrocie prawnym.

Podsumowując należy zaznaczyć, że przepisy art. 28 *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* jednoznacznie wskazują, iż istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy 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 przypadku uchwały nr XLV/550/2022 nie jest możliwe takie wyeliminowanie poszczególnych – wskazanych wyżej naruszeń prawa, by cała uchwała jako legalna, mogła funkcjonować w obrocie prawnym. I tak wykreślenie zapisów w tekście (§ 5 ust. 2) i oznaczenia na rysunku planu strefy Pośredniej Ochrony Konserwatorskiej „B”, doprowadziło by do formalnej zgodności z prawem, ale wykluczyło by intencje uchwałodawcy jaką jest wprowadzenie na tym terenie formy ochrony konserwatorskiej. Również niemożliwe było usunięcie z uchwały wadliwych zapisów dotyczących linii zabudowy, gdyż określenie takich linii jest obowiązkowym elementem planu miejscowego – jak nakazuje to art. 15 ust. 2 pkt 6 *upzp*. Wykreślenie części ustaleń w jednym fragmencie tekstu i rysunku planu, doprowadziło by do naruszenia ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w innym zakresie.

Biorąc powyższe pod uwagę należy uznać, że uchwała Rady Miejskiej w Toszku Nr XLV/550/2022 z dnia 24 sierpnia 2022 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego *Miasta i Gminy Toszek dla terenów położonych w Toszku, Paczynie, Pniowie i Ciochowicach*, narusza wymienione w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczych przepisy, w związku, z czym wydanie niniejszego rozstrzygnięcia stało się konieczne i uzasadnione, a zatem należało orzec, jak w sentencji.

Stosownie do przepisu art. 92 ust. 1 *ustawy o samorządzie gminnym* stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa z dniem doręczenia Radzie Miejskiej w Toszku rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie przysługuje prawo złożenia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach. Skargę wnosi się za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni od jego doręczenia Radzie Miejskiej w Toszku.

z up. Wojewody Śląskiego
Dyrektor Wydziału Infrastruktury

Bożena Goldamer-Kapała

Pouczenie o możliwości wniesienia skargi w formie elektronicznej

1. Skargę na rozstrzygnięcie nadzorcze można wnieść w formie elektronicznej lub papierowej.
2. Skarga przekazana w formie dokumentu elektronicznego powinna zawierać wszystkie wymogi pisma sporządzonego w postaci papierowej.
3. Skarga wnoszona w formie dokumentu elektronicznego, powinna ponadto zawierać adres elektroniczny oraz zostać podpisana przez stronę lub pełnomocnika kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym.
4. Jeżeli skarga nie zawiera adresu elektronicznego przyjmuje się, że właściwym jest adres elektroniczny, z którego nadano pismo wniesione w formie dokumentu elektronicznego.
5. Do skargi wniesionej w formie dokumentu elektronicznego nie dołącza się jej odpisów.
6. Do skargi należy dołączyć pełnomocnictwo z podpisem mocodawcy lub wierzytelny odpis pełnomocnictwa.