



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 6 kwietnia 2018 r.

Poz. 2445

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IFIII.4131.1.26.2018 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 5 kwietnia 2018 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2017 r., poz. 1875 ze zm.),

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXI/325/18 Rady Gminy Zebrzydowice z dnia 27 lutego 2018 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Zebrzydowice, w następującej części:

- § 2 pkt 8 w zakresie słów: „w związku z istniejącym charakterem zabudowy oraz jej rolniczym kierunkiem zagospodarowania ustalonym w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy”;
- § 6 pkt 6;
- § 14 ust. 3;
- § 22 ust. 2 pkt 2 lit. d w zakresie słów: „wydzielenia terenów dla”;
- § 34 ust. 2 pkt 2.

Uzasadnienie

W dniu 27 lutego 2018 r. Rada Gminy Zebrzydowice podjęła uchwałę w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Zebrzydowice.

Stosownie do przepisu art. 20 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (zwanej dalej: upzp) Wójt Gminy Zebrzydowice przekazał organowi nadzoru uchwałę z dnia 27 lutego 2018 r. Nr XXXI/325/2018 wraz z dokumentacją prac planistycznych, celem dokonania jej oceny zgodności z prawem – uchwała wpłynęła do tutejszego organu w dniu 6 marca 2018 r.

W dniu 21 marca 2018 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze oraz poinformował Gminę o możliwości złożenia wyjaśnień.

Pismem z dnia 26 marca 2018 r., znak: BRG.0004.12.2018, Przewodniczący Rady Gminy Zebrzydowice złożył wyjaśnienia w zakresie zarzutów wskazanych w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego.

Wojewoda, jako organ nadzoru, przyjął wyjaśnienia złożone przez gminę w zakresie kwestionowanych przepisów uchwały, dotyczących stref technologicznych od sieci elektroenergetycznych.

W zakresie pozostałych zarzutów podniesionych w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego, wynikających z prowadzonego postępowania nadzorczego, mającego na celu zbadanie legalności uchwały, organ nadzoru stwierdził, że uchwała Nr XXXI/325/18 została podjęta z istotnym naruszeniem przepisów prawa w następującym zakresie:

1. Przepisem § 2 pkt 8 uchwały rada gminy zdefiniowała pojęcie *istniejącego siedliska rolnego*, przez które, wg. uchwały, rozumieć należy: „*istniejące budynki wraz z otaczającymi terenami rolnymi, które włączono w planie do terenów zabudowy zagrodowej w gospodarstwach rolnych, hodowlanych i ogrodniczych, w związku z istniejącym charakterem zabudowy oraz jej rolniczym kierunkiem zagospodarowania ustalonym w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.*”

Jednocześnie w § 27 ust. 1 pkt 2 lit. a uchwały, ustalono, iż w terenach oznaczonych symbolem RM, przeznaczonych w planie na cele zabudowy zagrodowej w gospodarstwach rolnych, hodowlanych i ogrodniczych, jako przeznaczenie uzupełniające dopuszcza się zabudowę mieszkaniową jednorodzinną w uzupełnieniu istniejących siedlisk rolnych.

Czytając łącznie ustalenia szczegółowe z definicją *istniejącego siedliska rolnego*, wątpliwość organu nadzoru wzbudził fakt, że zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna w siedlisku rolnym, w myśl definicji uchwały, lokalizowana na gruncie rolnym, w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 1161 ze zm.), nie musi stanowić zabudowy wchodzącej w skład gospodarstw rolnych. Wystarczy bowiem, aby z godnie z definicją *istniejącego siedliska rolnego*, miała ona charakter zabudowy odpowiadający zabudowie zagrodowej i była lokalizowana na terenach o rolniczym przeznaczeniu przewidzianym w studium.

Powyższe jest niedopuszczalne i stanowi o rażącym naruszeniu przepisów. Nie można bowiem dowolnie zmieniać przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze.

Stosownie do przepisów art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, przeznaczenie gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, wymagające zgody, o której mowa w ust. 2 cyt. przepisu. Zgoda na zmianę przeznaczenia powinna zostać udzielona w trybie art. 17 pkt 6 lit. c upzp, w trakcie procedury sporządzania planu miejscowego. Zaniechanie uzyskania stosownej zgody, stanowiące o istotnym naruszeniu trybu sporządzania planu miejscowego, w myśl przepisów art. 28 ust. 1 upzp, powoduje nieważność uchwały.

Dodatkowo, w definicji zawartej w § 2 pkt 8 uchwały, odwołano się do postanowień studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, co stoi w sprzeczności z przepisami art. 15 ust. 1 oraz art. 20 ust. 1 upzp. Odpowiednio do wskazanych przepisów, wójt gminy sporządza projekt planu miejscowego zgodnie z zapisami studium, natomiast rada gminy uchwała plan miejscowy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium.

Wskazać należy, że w myśl art. 9 ust. 1 upzp w studium następuje określenie polityki przestrzennej gminy, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego. Ustalenie przeznaczenia terenu ma natomiast miejsce w planie miejscowym (art. 4 ust. 1 upzp), który stanowi akt prawa miejscowego.

Tym samym to zapisy planu mają bezpośrednio korespondować z ustaleniami studium, i stanowią realizację polityki przestrzennej w nim przyjętej, nie natomiast odwrotnie. Tymczasem definiując pojęcie istniejącej zabudowy siedliskowej rada gminy, dokonała odesłania do postanowień studium, co jest niedopuszczalne.

Mając na uwadze powyższe, organ nadzoru zobowiązany był do stwierdzenia nieważności definicji *istniejącego siedliska rolnego* w części wskazanej w sentencji rozstrzygnięcia, w celu wyeliminowania zapisów mogących doprowadzić do zagospodarowania terenów rolnych, przeznaczonych pod zabudowę rolniczą, niezgodnie z przepisami ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, tj. bez uzyskania stosownej zgody. W oparciu o ustalone pojęcie istniejącej zabudowy siedliskowej zachodziło bowiem ryzyko, że na terenach RM powstanie zabudowa jedynie o charakterze zabudowy zagrodowej, nie wschodząca jednak w skąd gospodarstwa rolnego, co stanowiłoby o naruszeniu art. 7 ust. 1 w zw. z art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz art. 17 pkt lit. c upzp.

2. W § 6 pkt 6 uchwały ustalono, że: „*zgodnie z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Zebrzydowice obszar objęty planem podlega ochronie przed skutkami eksploatacji węgla kamiennego, które ograniczyłyby rozwój gminy oraz prowadziłyby do obniżenia wartości przyrodniczych i kulturowych.*”

Jak już wspomniano wyżej, niedopuszczalne jest, aby plan miejscowy, jako akt prawa lokalnego, odwoływał się do aktu kierunkowego w gminie, jakim jest studium. Bowiem to ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego mają stanowić kontynuację postanowień studium, stosownie do cyt. wyżej przepisów art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 upzp. Szczególnie w zakresie wprowadzenia szczególnych

warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym wprowadzenia zakazu zabudowy. Taki wymóg nałożył bowiem na radę gminy ustawodawca przepisem art. 15 ust. 2 pkt 9 upzp. Jeżeli rada gminy widziała potrzebę wprowadzania ograniczeń w zagospodarowaniu terenów powinna te ograniczenia wprowadzić do planu, nie natomiast odwoływać się do ustaleń studium, nadając tym ustaleniom przymiot prawa miejscowego.

Ponadto zauważyć należy, że w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Zebrzydowice, przyjętego uchwałą Nr XXVII/271/13 Rady Gminy Zebrzydowice z dnia 27 czerwca 2013 r., nie określono zasad ochrony przed skutkami eksploatacji węgla kamiennego – w tym zakresie przepis kwestionowanego § 6 pkt 6 uchwały nie ma więc zastosowania. W rozdziale III *Kierunki zagospodarowania przestrzennego* pkt 3.3.5. ppkt 2 studium, ustalono jedynie, że eksploatacja kopalni nie może naruszyć przeznaczenia terenu określonego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Wskazane postanowienie jest powieleniem przepisów prawa zawartych w art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. *Prawo geologiczne i górnicze* (t.j. dz. U. z 2017 r., poz. 2126 ze zm.), które obowiązują niezależnie od ustaleń studium i planu miejscowego. Wobec powyższego tutejszy organ postanowił o stwierdzeniu nieważności przepisu § 6 pkt 6 uchwały Nr XXXI/325/18.

3. W § 14 ust. 3 badanej uchwały, ustalono, że na obszarze objętym planem nie występują krajobrazy priorytetowe określone w audycie krajobrazowym oraz w planie zagospodarowania województwa.

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 Zebrzydowice 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, na terenie objętym uchwałą Nr XXXI/325/18, 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.

4. Stosownie do przepisu art. 4 ust. 1 upzp ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. W art. 15 ust. 2 pkt 1 upzp ustawodawca zastrzegł, że tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania powinny zostać wydzielone liniami rozgraniczającymi.

W nawiązaniu do powyższych przepisów, w § 2 pkt 27 badanej uchwały ustalono, iż przez pojęcie *teren* należy rozumieć obszar ograniczony liniami rozgraniczającymi na rysunku planu oraz opisany symbolem rodzaju przeznaczenia w planie.

W § 22 zawarto ustalenia szczegółowe dla terenów oznaczonych symbolem U, przeznaczonych pod zabudowę usługową. Jako przeznaczenie uzupełniające dopuszczono: mieszkania funkcyjne oraz zabudowę towarzyszącą, zabudowę sportowo – rekreacyjną, zieleń urządzoną, obiekty małej architektury, parkingi, chodniki, dojazdy, obiekty, urządzenia i sieci infrastruktury technicznej.

Jednocześnie w § 22 ust. 2 pkt 2 lit. d uchwały, dla wybranych terenów U dopuszczono m.in. „*możliwość wydzielenia terenów dla lokalizacji obiektów obsługi pojazdów samochodowych (...)*”.

Analizując cytowany zapis należy stwierdzić, że uchwałodawca dopuściła możliwość wydzielenia terenów w ramach innych terenów bez rozdzielania ich w planie liniami rozgraniczającymi i przypisania im symbolu literowego, co jest niedopuszczalne zarówno w świetle przepisów art. 15 ust. 2 pkt 1 upzp, jak również definicji *terenu* zawartej w § 2 pkt 27 uchwały.

Jak wynika z wyjaśnień gminy, złożonych w piśmie z dnia 26 marca br., redagując przedmiotowy zapis, rada gminy chciała dopuścić na terenach usługowych możliwość realizacji *obiektów obsługi pojazdów samochodowych*, przez które zgodnie z definicją zawartą w § 2 pkt 28 uchwały, rozumie się budynki i obiekty stacji paliw, myjni samochodowych, warsztatów wulkanizacyjnych, napraw blacharskich, lakierniczych pojazdów mechanicznych, a także obsługi serwisowej, diagnostycznej i napraw mechanicznych samochodów. Nie było zatem celem gminy wydzielenie odrębnych terenów o funkcji odmiennej od przeznaczenie określonego w § 22 ust. 1 uchwały.

Mając na uwadze wyjaśnienia gminy, a także definicję *terenu* oraz *obiektów obsługi pojazdów samochodowych* organ nadzoru postanowił o wykreśleniu zapisów uchwały dopuszczających wydzielenie terenów, pozostawiając jednocześnie możliwość lokalizacji obiektów obsługi pojazdów samochodowych, doprowadzając tym samym przepisy § 22 ust. 2 pkt 2 lit. d uchwały do zgodności z przepisami art. 15 ust. 2 pkt 1 upzp.

5. Stosownie do przepisów art. 15 ust. 2 pkt 1 upzp w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Dodatkowo w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w *sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego* (Dz. U. z 2003 r., poz. 164, poz. 1587 – zwanego dalej: rozporządzeniem), ustawodawca doprecyzował, że ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej powinny zawierać:

- określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych,
- określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym,
- wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych.

Jednocześnie w przepisach rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w *sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie* (t.j. Dz. u. z 2016 r., poz. 124 ze zm. – zwanego dalej: rozporządzeniem o drogach) w § 7 ustalono minimalne szerokości dróg w liniach rozgraniczających, dopuszczając w wyjątkowych przypadkach, uzasadnionych trudnymi warunkami technicznymi przyjęcie mniejszych szerokości, pod warunkiem przeprowadzenia stosownej analizy. Zauważyć przy tym należy, że w § 5 cyt. rozporządzenia wyraźnie zaznaczono, że usytuowanie drogi oznacza umieszczenie jej elementów w pasie terenu wyznaczonym liniami rozgraniczającymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

Badając uchwałę Nr XXXI/325/18 organ nadzoru zauważył, że w § 34 zawarto ustalenia szczegółowe dotyczące komunikacji drogowej, w tym w § 34 ust. 2 pkt 2 ustalono, z zastrzeżeniem pkt 3 minimalne szerokości terenów w liniach rozgraniczających dróg, odpowiadające wymogom rozporządzenia o drogach, tj:

- dla dróg klasy KDG – 25,0 m,
- dla dróg klasy KDZ – 20,0 m,
- dla dróg klasy KDL – 12,0 m,
- dla dróg klasy KDD – 10,0 m,
- dla ciągów pieszo-jezdnych KDX i dróg klasy KDW – 5,0 m.

Jednocześnie w punkcie 3 ustalono, iż dopuszcza się następujące szerokości terenów w liniach rozgraniczających dróg i ciągów pieszo-jezdných zgodnie z rysunkiem planu w granicach obszaru objętego planem:

- drogi o symbolach KDG – od 12,0 m do 26,3 m,
- drogi o symbolach KDZ – od 8,9 m do 23,7 m,
- drogi o symbolach KDL – od 7,9 m do 18,1 m,
- drogi o symbolach KDD – od 4,0 m do 31,1 m,
- ciągi pieszo-jezdne o symbolach KDX od 4,0 m do 17,9 m,
- drogi o symbolach KDW od 4,0 m do 18,6 m.

Analizując wskazane przepisy organ nadzoru stwierdził, że tak zredagowane normy uchwały prowadzą do sytuacji, w której nie wiadomo, które przepisy planu określające parametry dróg są obowiązujące – czy te zawarte w § 34 ust. 2 pkt 2 uchwały czy te wynikające z § 34 ust. 2 pkt 3 uchwały, korespondujące z rysunkiem planu. Co prawda rada gminy zastrzegła, że szerokości przyjęte na podstawie rozporządzenia o drogach obowiązują z zastrzeżeniem pkt 3 uchwały, niemniej jednak są to szerokości odbiegające zarówno od ustaleń § 34 ust. 2 pkt 3 uchwały, jak również od rysunku planu.

W piśmie znak: BRG.0004.12.2018, Przewodniczący Rady Gminy Zebrzydowice wyjaśnił, że na etapie inwentaryzacji urbanistycznej, po przeprowadzeniu analizy wydzielenia istniejących dróg w liniach rozgraniczających, w planie ustalono możliwość zmniejszenia minimalnych szerokości tych dróg w porównaniu z przepisami odrębnymi, gdyż stwierdzono, że istniejące szerokości zapewniają możliwość umieszczenia elementów drogi i urządzeń z nią związanych w tych liniach.

Tym samym uznać należy, że właściwe szerokości dróg w liniach rozgraniczających, korespondujące z rysunkiem planu zostały zawarte w przepisie § 34 ust. 2 pkt 3 uchwały. Parametry wynikające z § 34 ust. 2 pkt 2 są natomiast powieleniem przepisów rozporządzenia o drogach, które stanowi wytyczne przy sytuowaniu dróg w liniach rozgraniczających w planie miejscowym.

Redagując normy uchwały Nr XXXI/325/18 Rada Gminy Zebrzydowice powinna kierować się minimalnymi szerokościami dróg wynikającymi z rozporządzenia o drogach, z dopuszczeniem zmiany tych parametrów w oparciu o przeprowadzenie stosownej analizy. Nie powinna mieć natomiast miejsca zaistniała sytuacja, w której jednocześnie obowiązują sprzeczne ze sobą parametry dróg.

Stosownie do § 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), przepis prawa materialnego winien być na tyle czytelny, by bezpośrednio i wyraźnie wskazywać kto, w jakich okolicznościach i jak się powinien zachować. Kwestionowana norma nie wypełnia tych wymogów, pozostawiając pole do dowolnej interpretacji i uznaniowych rozstrzygnięć.

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 jedynie w części nieważności uchwały Nr XXXI/325/18 Rady Gminy Zebrzydowice z dnia 27 lutego 2018 r. w sprawie *miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Zebrzydowice*.

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 - Kapala

Otrzymują

- 1) Rada Gminy Zebrzydowice,
- 2) a/a