



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 3 sierpnia 2016 r.

Poz. 4226

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IFIIL.4131.1.94.2016 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 29 lipca 2016 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (t.j. 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* (t.j. Dz. U. z 2016, poz. 778, ze zm.),

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXI/153/2016 Rady Gminy Mstów z dnia 24 czerwca 2016 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Mstów w granicach sołectwa MSTÓW, w części określonej w :

- § 3 pkt 5;
- § 3 pkt 11 w zakresie słów: *gdzie obowiązują ograniczenia według § 6. ust. 3, pkt 2;*
- § 8 ust. 5 pkt 1 lit. c w zakresie słów: *poza dopuszczeniem § 5 p.10;*
- § 13 ust. 4 pkt 8 w zakresie słów: *według § 6. ust.1, p.b;*
- § 27 ust. 4 pkt 4 w zakresie słów: *do;*
- § 32 ust. 4 pkt 3 w zakresie słów: *do.*

Uzasadnienie

W dniu 24 czerwca 2016 r. Rada Gminy Mstów podjęła uchwałę w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Mstów w granicach sołectwa MSTÓW.

Dnia 4 lipca 2016 r., do tutejszego organu wpłynęła uchwała Nr XXI/153/2016 wraz z dokumentacją prac planistycznych, odzwierciedlającą przebieg procedury planistycznej, przekazana zgodnie z art. 20 ust. 2 cyt. ustawy z dnia 27 marca 2003 r. *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (zwanej dalej: u.p.z.p.),

W dniu 18 lipca 2016 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze oraz poinformował Gminę o możliwości złożenia wyjaśnień.

Pismem znak: GK.6720.2.2016.MK z dnia 22 lipca 2016 r. gmina złożyła wyjaśnienia w przedmiotowej sprawie oraz uzupełniła dokumentację prac planistycznych w zakresie wskazanym w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego.

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. Stosownie do przepisu art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości. Zgodnie natomiast z art. 15 ust. 3 pkt 1 u.p.z.p. w planie miejscowym można określić **w zależności od potrzeb** granice obszarów wymagających przeprowadzenia scaleń i podziałów nieruchomości. Stosując się do powyższych przepisów, w § 5 ust. 11 Rada Gminy ustaliła szczegółowe zasady scalania i podziału nieruchomości, w tym minimalną powierzchnię działek, ich szerokość, a także kąt położenia granic działek w odniesieniu do pasa drogowego. Jednocześnie w § 5 ust. 10 wskazano, że nie wyznacza się terenów do scaleń i podziałów nieruchomości. Tymczasem analizując uchwałę organ nadzoru stwierdził, że w § 3 pkt 5 uchwały, ustalono, iż na rysunku planu obowiązują oznaczenia graficzne, w tym *obszar wymagający przeprowadzenia scaleń i podziałów nieruchomości*. Powyższe nie koresponduje zatem z przepisami § 5 ust. 10 uchwały. Ponadto, tutejszy organ, po zapoznaniu się z rysunkiem planu, stanowiącym załącznik nr 1 do uchwały XXI/153/2016, stwierdził, że na rysunku nie wyznaczono obszaru, o którym mowa w § 3 pkt 5 uchwały. Tym samym zaistniała rozbieżność między przepisami planu - § 5 ust. 10 i § 3 pkt 5, a także tekstem planu a jego rysunkiem w zakresie wyznaczenia obszaru wymagającego przeprowadzenia scaleń i podziałów nieruchomości. Powyższe utrudnia właściwą interpretację zapisów planu. Niemniej, w miejscu tym należy jeszcze raz wskazać, że zgodnie z art. 15 ust. 3 pkt 1 u.p.z.p., gmina nie została zobligowana do wyznaczenia takich obszarów, a została do tego jedynie upoważniona, w sytuacji w której zaistnieją faktyczne przesłanki do przeprowadzenia takiej procedury. Tym samym nie jest błędem nie wyznaczenie tych obszarów na rysunku planu, ale niedopuszczalnym jest wprowadzanie rozbieżnych zapisów uchwały w tym zakresie.

Pismem z dnia 22 lipca 2016 r., znak: GK.6720.2.2016.MK Wójt Gminy Mstów, złożył wyjaśnienia do wszczętego postępowania nadzorczego, wskazując, że zapisy § 3 pkt 5 są wynikiem oczywistej omyłki i zastosowanie mają zapisy § 5 ust. 10 uchwały, które potwierdza rysunek planu. Wobec powyższego można było ograniczyć się do stwierdzenia nieważności części ustaleń uchwały Nr XXII/153/2016 - w § 3 pkt 5. Przepisy planu powinny bowiem konkretne i jasno regulować obowiązki i uprawnienia uchwałobiorców, na co wskazuje § 25 ust. 1, w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 283 – zwanego dalej: ZTP).

2. Po szczegółowej analizie badanej uchwały, organ nadzoru stwierdził, że w badanym akcie wielokrotnie dokonano błędnego odesłania do przepisów uchwały, co dawało organowi nadzoru podstawy do stwierdzenia częściowej nieważności jej zapisów:

- § 3 pkt 11 w zakresie słów: *gdzie obowiązują ograniczenia według § 6. ust. 3, pkt 2,*

- § 8 ust. 5 pkt 1 lit. c w zakresie słów: *poza dopuszczeniem § 5 p.10,*

- § 13 ust. 4 pkt 8 w zakresie słów: *według § 6. ust.1, p.b.*

We wskazanych przepisach planu dokonano odesłania do niewłaściwych jednostek planu lub do przepisów, które w ogóle w planie nie zostały zredagowane. I tak, w § 3 pkt 11, Rada Gminy Mstów dokonała odesłania do ograniczeń związanych z położeniem obszaru objętego planem w granicach Parku Krajobrazowego „Orlich Gniazd”, wskazując na regulacje planu dotyczące stref sanitarnych od cmentarzy – § 6 ust. 3 pkt 2 uchwały, zamiast ustaleń dotyczących Parku Krajobrazowego „Orlich Gniazd” zawartych w § 6 ust. 2 pkt 2 uchwały. W § 8 ust. 5 pkt 1 lit. c planu, prawodawca miejscowy odesłał natomiast adresatów planu do § 5 p.10, który w planie nie występuje. Wskazany paragraf uchwały został bowiem, jako jednostka redakcyjna, podzielony na ustępy, a te następnie na punkty. Tym samym wskazany przepis nie zawiera bezpośredniego punktowania, bez wydzielania ustępów. Również w § 13 ust. 4 pkt 8 uchwały dokonano błędnego odesłania do przepisów planu, wskazując na przepis § 6. ust.1, p.b, który także w planie nie został zredagowany. Ustęp 1 zawarty w § 6 uchwały nie zawiera bowiem podziału na punkty oraz litery. Jak zauważył Wójt Gminy Mstów w piśmie wyjaśniającym, odwołanie powinno nastąpić do § 6 ust. 2 pkt 2 uchwały.

Tak sformułowane przepisy planu miejscowego budzą uzasadnioną wątpliwość co do zakresu stosowania przepisów w nich regulowanych. Plan miejscowy stanowiąc akt prawa miejscowego, nie może wprowadzać norm dezinformujących. Wobec powyższego tutejszy organ zobowiązany był stwierdzić naruszenie przepisu § 25 ust. 1, w związku z § 143 ZTP, który nakazuje aby przepisy uchwały były zredagowane dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm oraz wyrażały intencje uchwałodawcy. Oznacza to, że ustalenia prawa miejscowego jakim jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego muszą być jednoznaczne. Zatem błędne odwołania w uchwale są prawnie niedopuszczalne. Stosownie do wskazanej normy prawnej przepis prawa materialnego powinien bowiem możliwie bezpośrednio i wyraźnie

wskazywać jakie ustalenia obowiązują dla danego terenu oraz kto, w jakich okolicznościach i jak się powinien zachować.

Jednocześnie należy zwrócić uwagę, że zgodnie z § 20 ZTP w przepisach merytorycznych można wydzielić przepisy ogólne i przepisy szczegółowe. Przy czym w przepisach ogólnych zamieszcza się określenie zakresu spraw regulowanych uchwałą i objaśnienia użytych określeń i skrótów. Przepisy szczegółowe nie regulują natomiast tych spraw, które zostały wyczerpująco unormowane w przepisach ogólnych. Zatem przepisy ogólne i szczegółowe uchwały należy czytać łącznie, chyba że któreś z postanowień szczegółowych planu odmiennie reguluje sprawy normowane w przepisach ogólnych. W omawianej sprawie, celem odwołań było odesłanie do przepisów ogólnych planu, przy czym odwołując się do postanowień planu uchwałodawca dokonał błędnego odesłania.

Po analizie tekstu uchwały organ nadzoru stwierdził jednak, że ustalenia zawarte w § 3 pkt 11, § 8 ust. 5 pkt 1 lit. c oraz § 13 ust. 4 pkt 8 nie miały na celu odmiennego regulowania przepisów ogólnych. Niezależnie zatem od tego czy odwołania zamieszczone we wskazanych przepisach zostałyby zawarte w uchwale, czy też nie, ustalenia zawarte w tych przepisach i tak należy czytać łącznie z pozostałymi postanowieniami planu, w tym ustaleniami ogólnymi. Tym samym, pomimo błędnych odesłań, organ nadzoru miał podstawy do stwierdzenia jedynie częściowej nieważności uchwały w tym zakresie.

3. Uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego powinna w sposób kompleksowy określać wymagane przepisem art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, w tym **minimalny udział** procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej.

W uchwale Nr XXI/153/2016 Rada Gminy Mstów, w § 27 ust. 4 pkt 4 dla terenów zabudowy zagrodowej, oznaczonej symbolami 1RM, 2RM ustaliła, w zakresie zasad zabudowy i zagospodarowania **minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej do 40%**. To samo powieliła w ustaleniach § 32 ust. 4 pkt 3 dla terenów zieleni urządzonej z usługami oznaczonych symbolami 1ZPU, 2ZPU, 3ZPU ustalając **minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej do 60%**.

Poprzez tak sformułowane regulacje planu ustalono **minimalny udział** procentowy powierzchni biologicznie czynnej poprzez określenie jego **górną granicę**, czyli określając zakres udziału powierzchni biologicznie czynnej odpowiednio od 0% do 40% oraz od 0% do 60%. Powyższe stoi w sprzeczności ze wskazanym przepisem, z którego jednoznacznie wynika, że plan miejscowy ma określać **minimalny udział** powierzchni biologicznie czynnej w zagospodarowaniu działki, a nie określać jego **górną przedział**. Parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny być precyzyjne, konkretnie określone, zważając pole interpretacji, aby nie mogły być rozumiane zbyt szeroko przez organy stosujące prawo. W omawianej sytuacji pojawia się rażąca i niedopuszczalna wewnętrzna sprzeczność, która w konsekwencji powoduje, że nie został wypełniony ustawowy obowiązek polegający na określeniu parametru **minimalnego udziału** procentowego powierzchni biologicznie czynnej.

Pismem z dnia 22 lipca 2016 r. Wójt Gminy Mstów wyjaśnił jednak, że przyimek „do”, jest oczywistą omyłką pisarską, a zamiarem Rady Gminy było ustalenie minimalnego wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej. Stwierdzenie nieważności badanej uchwały wyłącznie w zakresie słowa „do”, pozwoli wyeliminować powstałą sprzeczność ustaleń planu z przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

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 u.p.z.p., którego przepisy jednoznacznie mówią, że naruszenia 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 naruszenie zasad sporządzania planu, a także prawidłowych zasad zapisu legislacyjnego, dawało organowi nadzoru podstawy do stwierdzenia częściowej nieważności uchwały Nr XXI/153/2016 Rady Gminy Mstów z dnia 24 czerwca 2016 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Mstów w granicach sołectwa MSTÓW, w zakresie wskazanym w sentencji rozstrzygnięcia. W pozostałym zakresie uchwała ta może bowiem funkcjonować w obrocie prawnym.

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 MGminy Mstów,
- 2) A/a.