



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 9 maja 2018 r.

Poz. 3184

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IFIII.4131.1.37.2018 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 2 maja 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.), 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 XLVI/515/18 Rady Miejskiej w Czechowicach – Dziedzicach z dnia 27 marca 2018 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części obszaru Gminy Czechowice – Dziedzice obejmującej tereny centrum miasta położone na południe od torów kolejowych – *CENTRUM I – etap 2*.

Uzasadnienie

W dniu 27 marca 2018 r. Rada Miejska w Czechowicach – Dziedzicach podjęła uchwałę w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części obszaru Gminy Czechowice – Dziedzice obejmującej tereny centrum miasta położone na południe od torów kolejowych – *CENTRUM I – etap 2*.

Stosownie do przepisu art. 20 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (zwanej dalej: *upzp*) pismem z dnia 3 kwietnia 2018 r. znak: BRM.0711.4.2018 Burmistrz Czechowic – Dziedzic przekazał organowi nadzoru uchwałę z dnia 27 marca 2018 r. Nr XLVI/515/18 wraz z dokumentacją prac planistycznych, celem dokonania jej oceny zgodności z prawem.

W dniu 24 kwietnia 2018 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze oraz poinformował Gminę o możliwości złożenia wyjaśnień.

Pismem z dnia 26 kwietnia 2018 r., znak: UA.670.20.2018, Burmistrz Czechowic – Dziedzic złożył wyjaśnienia w zakresie zarzutów wskazanych w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego.

Wojewoda, jako organ nadzoru, przyjął wyjaśnienia dotyczące niezgodność wskaźników zabudowy ustalonych dla terenów 6ZS, 17ZS i 18ZS z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Czechowice – Dziedzice. Gmina wskazała, że istniejący stan zabudowy terenów 6ZS i 17ZS nie pozwala na zachowanie wskaźników wytyczonych przez studium. Ponadto, w wyjaśnieniach wskazano, iż na terenie objętym badaną uchwałą obowiązywał miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego przyjęty uchwałą Rady Miejskiej w Czechowicach – Dziedzicach Nr V/31/11 z dnia 8 lutego 2011 r., który ustalał wskaźnik zabudowy na poziomie 100%. Zgodnie natomiast z zapisami studium, w sytuacji gdy zapisy zawarte w obowiązujących planach nie spełniają ustaleń przyjętych w studium, dopuszcza się aby w sporządzanych w tych obszarach planach miejscowych wyznaczono parametry i wskaźniki zgodnie z ustaleniami określonych w obowiązujących planach.

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 XLVI/515/18 została podjęta z istotnym naruszeniem przepisów prawa w następującym zakresie:

1. Przepisami Rozdziału 2 § 5 uchwały Nr XLVI/515/18 Rada Miejska w Czechowicach Dziedzicach ustaliła przeznaczenia terenów, w tym dla terenów oznaczonych w planie symbolem **ZS** ustaliła przeznaczenie terenu – **tereny zabudowy śródmiejskiej**.

W § 19 dla wskazanych terenów ZS zawarto szczegółowe ustalenia oraz parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenów. Przepisem § 19 ust. 1 pkt 1 uchwały ustalono przeznaczenie podstawowe – zabudowa śródmiejska. W § 19 ust. 1 pkt 2 planu jako przeznaczenie uzupełniające ustalono:

- budynki mieszkalne wielorodzinne,
- budynki i lokale zamieszkania zbiorowego wyłącznie w formie hotelu, motelu, pensjonatu, internatu,
- usługi w formie budynków i lokali użyteczności publicznej,
- parkingi i garaże, dojazdy, chodniki,
- zieleń urządzona, obiekty małej architektury,
- obiekty, urządzenia i sieci infrastruktury technicznej.

W § 2 pkt 17 uchwały Rada Miejska zdefiniowała przeznaczenie podstawowe jako: „ustalony w planie przeważający rodzaj przeznaczenia w obrębie terenu wyznaczonego liniami rozgraniczającymi”. W pkt 18 wskazanego przepisu przeznaczenie uzupełniające określono jako: „inny niż podstawowy, uzupełniający rodzaj przeznaczenia dopuszczony w obrębie terenu wyznaczonego liniami rozgraniczającymi”.

Po analizie powyższych definicji oraz zapisów § 19 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 uchwały, organ nadzoru zobowiązany był stwierdzić, że dla terenów oznaczonych symbolem ZS nie określono podstawowego przeznaczenia terenu, rażąco naruszając art. 4 ust. 1 oraz art. 15 ust. 2 pkt 1 *upzp*. Przepisy te wyraźnie wskazują, że na plan miejscowy ma na celu określenie przeznaczenia terenu oraz zasad jego zagospodarowania.

Z przepisów uchwały Nr XLVI/515/18 nie wynika natomiast jakie jest przeznaczenie podstawowe terenów oznaczonych symbolem ZS. Nie można bowiem uznać, iż zabudowa śródmiejska jest przeznaczeniem terenu.

Jak wynika z treści załącznika nr 1 do 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*) zawierającego podstawowe barwne oznaczenia graficzne i literowe dotyczące przeznaczenia terenów, które należy stosować na projekcie rysunku planu miejscowego, tereny ze względu na ich przeznaczenie dzielimy na tereny zabudowy mieszkaniowej, tereny zabudowy usługowej, tereny użytkowane rolniczo, tereny zabudowy techniczno – produkcyjnej, tereny zieleni i wód, tereny komunikacji i tereny infrastruktury technicznej. Tymczasem, dla terenów zabudowy śródmiejskiej ZS nie wskazano jakie funkcje terenu w ramach tej zabudowy mogą być realizowane, w szczególności w kontekście przeznaczenia uzupełniającego ustalonego w § 19 ust. 1 pkt 2 uchwały, w którym dopuszczono m.in. zabudowę mieszkaniową wielorodzinną i usługową. Pozostaje więc pytanie, jaka zabudowa może być realizowana jako przeznaczenie podstawowe. Brak określenia przeznaczenia podstawowego powoduje, że z jednej strony nie wiadomo jaki rodzaj zabudowy może być w ramach terenów ZS zrealizowany – czy może być realizowana zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna lub zabudowa produkcyjna, z drugiej natomiast strony brak tego dopowiedzenia pozostawia otwarty katalog i uznaniowość dla organów administracji architektoniczno – budowlanej wydającej m.in. pozwolenia na budowę.

W wyjaśnieniach złożonych pismem z dnia 26 kwietnia 2018 r. znak: UA.670.20.2018, organ gminy powołał się na definicję zabudowy śródmiejskiej zawartą w § 3 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 1422, ze zm. – zwanego dalej: *rozporządzeniem w sprawie usytuowania budynków*). Z treści wskazanego przepisu wynika, że przez **zabudowę śródmiejską** – należy rozumieć *zgrupowanie intensywnej zabudowy na obszarze śródmieścia, określonej w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku braku planu miejscowego w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy*.

Powyższa definicja **nie określa przeznaczenia terenów** objętych miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Przepis rozporządzenia miał na celu umożliwienie zakwalifikowania wybranych terenów

objętych planem miejscowym, leżących na obszarze śródmieścia jako zabudowy śródmiejskiej. Zakwalifikowanie takie pozwala bowiem na skorzystanie z odstępstw od przepisów *rozporządzenia w sprawie ustawiania budynków*, w zakresie regulacji dotyczących naturalnego oświetlenia przy lokalizacji nowych budynków (§ 13 ust. 4), nasłonecznienia placów zabaw (§ 40 ust. 20, nasłonecznienia pomieszczenia przeznaczonego do zbiorowego przebywania dzieci w żłobku, klubie dziecięcym, przedszkolu i innych formach opieki przedszkolnej i szkole (§ 60 ust. 3), itp.

Definicja zawarta w *rozporządzeniu w sprawie usytuowania budynków* nie przesądza natomiast o dopuszczalnych formach przeznaczenia i zagospodarowania terenów. Te powinny bowiem stosownie do przepisów art. 4 ust. 1 oraz art. 15 ust. 2 pkt 1 *upzp*, zostać określone w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

W ocenie organu nadzoru rolą organu gminy jest w pierwszej kolejności ustalenie w drodze uchwały przeznaczenia terenów, a następnie na terenach na których ma miejsce *zgrupowanie intensywnej zabudowy na obszarze śródmieścia*, wskazanie obszarów zabudowy śródmiejskiej.

Wskazanie to mogłoby się odbyć poprzez przypisanie poszczególnym terenom wchodzącym w skład zabudowy śródmiejskiej stosownego symbolu i nazwy – tak jak to uczyniono w kwestionowanej uchwale wyznaczając tereny o symbolu ZS – zabudowa śródmiejska, nie zwalnia to jednak uchwałodawcy z obowiązku wynikającego z przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – art. 4 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 1 *upzp*, którymi to przepisami ustawodawca obligatoryjnie zobowiązał gminę do ustalenia w planie miejscowym przeznaczenia dla wszystkich terenów tym planem objętych.

Regulacje te nie odpowiadają także postanowieniem studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Czechowice – Dziedzice przyjętego uchwałą Nr XXXIV/379/17 z dnia 30 maja 2017 r., zgodnie z którą tereny oznaczone w planie symbolem ZS – tereny zabudowy śródmiejskiej zostały wyznaczone w studium jako tereny MŚ – tereny zabudowy usługowo – mieszkaniowej śródmiejskiej. W Tomie II studium *Kierunki zagospodarowania przestrzennego* w Tabeli Nr 1 *Kierunki przeznaczeń, wskaźniki i kierunki rozwoju dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów w ramach wyznaczonych typów jednostek rozwoju dla terenów oznaczonych symbolem MŚ* jako przeznaczenie dominujące ustalono zabudowę mieszkaniową wielorodzinną, zabudowę usługową kształtowaną jako zabudowę o charakterze śródmiejskim.

W badanym planie dla terenów ZS odpowiadających terenom MŚ, ustalono że zabudowa mieszkaniowa wielorodzinną i usługowa może pełnić jedynie funkcję uzupełniającą przeznaczenie podstawowe. Brak ustalenia przeznaczenia podstawowego dla terenów ZS, a tym samym dopuszczenie dowolności funkcji nowej zabudowy prowadzić zatem musi do stwierdzenia niezgodności ustaleń planu z postanowieniami studium, co stanowi naruszenie art. 15 ust. 1 oraz art. 20 ust. 1 *upzp*.

2. Stosownie do przepisów art. 15 ust. 2 pkt 6, w planie miejscowym określa się zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów. Przepis § 4 pkt 6 *rozporządzenia* dodatkowo nakłada na radę gminy obowiązek określenia wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu.

Ustalając szczegółowe zasady zagospodarowania terenów oznaczonych w planie symbolem U przeznaczonych na cele zabudowy usługowej, Rada Miejska w Czechowicach – Dziedzicach w § 22 ust. 3 pkt 2 lit. b uchwały ustaliła dla terenów oznaczonych m.in. symbolem 10U maksymalny wskaźnik powierzchni zabudowy 75%. Następnie w § 22 ust. 3 pkt 2 lit. c uchwały ustalono dla terenów 9U-11U maksymalny wskaźnik powierzchni zabudowy 35%.

Analizując powyższe, należało stwierdzić, że dla terenu 10U maksymalny wskaźnik powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki budowlanej został ustalony dwukrotnie – jako 75% i 35%. Powyższe jest niedopuszczalne, tak uregulowana norma prawna prowadzi do sytuacji, w której nie wiadomo w jaki sposób należy zagospodarować teren 10U, co stanowi naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 6 *upzp* oraz § 4 pkt 6 *rozporządzenia*. Powyższe jest także sprzeczne z zasadami techniki prawodawczej określonymi 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 – zwanego dalej: *ZTP*), które 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, by nie stwarzały pola do zróżnicowanego ich interpretowania. Przepisy § 22 ust. 3 pkt 2 lit. b i lit. c uchwały tych wymagań nie spełniają.

3. Jak już wskazano wyżej, w myśl przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 w planie miejscowym określa się obowiązkowo minimalną i maksymalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej.

Przepisami § 25 ust. 3 pkt 3 badanej uchwały, dla terenów oznaczonych symbolem ZP – tereny zieleni urządzonej, ustalono minimalny i maksymalny wskaźnik intensywności zabudowy **przy założeniu działki budowlanej 1000 m²**.

Jednocześnie wskazać należy, że dla terenów ZP nie określono wielkości minimalnej powierzchni nowo wydzielonych działek budowlanych, stosownie do przepisu art. 15 ust. 3 pkt 10 *upzp* – obowiązek taki jednak nie zachodził. Materia regulowana przepisami art. 15 ust. 3 *upzp* stanowi fakultatywne ustalenia planu, które są w nim określane w zależności od potrzeb i warunków lokalnych. Stwierdzenie „*przy założeniu działki budowlanej*” nie może być bowiem odczytywane jako ustalenie wynikające z art. 15 ust. 3 pkt 10 *upzp*, na co wskazuje w wyjaśnieniach organ gminy. Ponadto, wynikająca z przepisów wielkość nowo wydzielanej działki budowlanej jest wartością minimalną a nie stałą.

Tymczasem, regulacją zawartą w § 25 ust. 3 pkt 3 Rada Miejska w Czechowicach – Dziedzicach ustaliła wskaźnik intensywności zabudowy w oparciu o rygorystyczne założenie wielkości działki budowlanej 1000 m². Powstaje zatem pytanie jak należy ustalić wielkość wskaźnika intensywności zabudowy w terenach ZP w sytuacji, gdy działka budowlana nie odpowiada temu parametrowi wielkości, tzn. jest większa lub mniejsza. Skoro nie jest możliwe obliczenie wskaźnika intensywności zabudowy dla działki o parametrach innych niż wynikające z § 25 ust. 3 pkt 3 uchwały, należy uznać, że wskaźnik taki nie został ustalony, co prowadzi do naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 6 *upzp*.

W miejscu tym organ nadzoru zwraca jednak uwagę, że obowiązek zawarcia w planie zagadnień określonych w art. 15 ust. 2 nie jest bezwzględny, gdyż musi ulegać dostosowaniu do warunków faktycznych panujących na obszarze objętym planem. Jeżeli więc plan w ogóle nie przewiduje zabudowy, to brak jest podstaw do określania parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy. Plan miejscowy powinien zawierać obligatoryjnie tylko te ustalenia, dla których w terenie powstają okoliczności faktyczne uzasadniające dokonanie takich ustaleń.

Dla terenów oznaczonych w planie symbolem ZP jako przeznaczenie podstawowe terenu ustalono tereny zieleni urządzonej, jako przeznaczenie uzupełniające dopuszczono pomieszczenia usługowe w budynku istniejącym na terenie o symbolu 6ZP, obiekty małej architektury oraz urządzenia służące rekreacji i wypoczynkowi, dojazdy, chodniki, ścieżki i drogi rowerowe oraz urządzenia i sieci infrastruktury technicznej. Tym samym nie dopuszczono na nich realizacji nowej zabudowy kubaturowej.

Przyjmując uchwałę Nr XLVI/515/18 Rada Miejska w Czechowicach – Dziedzicach powinna odpowiedzieć na pytanie, czy zaistniała w ogóle przesłanka faktyczna do określenia wskaźnika intensywności zabudowy w terenach zieleni urządzonej.

4. W § 10 ust. 2 pkt 1 lit. a uchwały ustalając zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, dla obiektów objętych ochroną w planie, ustalono, że ochronie podlega m.in. architektura, gabaryty budynków, kształt dachu, rodzaj pokrycia dachu, wystrój architektoniczny – sztukatorski elewacji, zachowana oryginalna stolarka okienna i drzwiowa, a także **zachowane, o istotnych walorach zabytkowych - wyposażenie i wystrój wnętrz**.

Stosownie do art. 15 ust. 2 pkt 4 *upzp* w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej.

Jednocześnie § 4 pkt 4 rozporządzenia wskazuje, że ustalenia dotyczące zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej **powinny zawierać** określenie obiektów i terenów chronionych ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w tym określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń **w zagospodarowaniu terenów**.

Dodatkowo, w myśl z art. 7 pkt 4 i art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. *o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami* (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 2187, ze zm.), jedną z form ochrony zabytków są ustalenia ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. W planie ustala się, w zależności od potrzeb, strefy

ochrony konserwatorskiej obejmujące obszary, na których obowiązują określone ustaleniami planu ograniczenia, zakazy i nakazy, mające na celu ochronę znajdujących się na tym obszarze zabytków. Kompetencja ta ściśle koresponduje z art. 15 ust. 2 pkt 4 *upzp*, w myśl którego w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. Wskazane upoważnienia zakreślają kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego szczególnych zasad, na jakich poszczególne zabytki, zależnie od indywidualnych uwarunkowań, mogą być chronione. Kompetencja ta nie oznacza jednak pełnej dowolności i musi być wykładana przez pryzmat obowiązującego prawa. W świetle art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także rady gminy, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Z powyższego jednoznacznie wynika, że regulacje planu miejscowego powinny odnosić się do wskazania obiektów chronionych na mocy planu, w tym określenia zasad zagospodarowania terenów. Wskazane przepisy nie dają natomiast organom gminy kompetencji do formułowania wytycznych konserwatorskich, w szczególności odnoszących się do wnętrz budynków.

Już art. 1 *upzp* wskazuje, że przedmiotem tej ustawy są zasady polityki przestrzennej i zachowania ładu przestrzennego. Ponadto, plan miejscowy jako akt prawa miejscowego na mocy przepisów art. 4 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 1 *upzp*, ma na celu określenie przeznaczenia terenów oraz zasad ich zagospodarowania. Wnętrza budynków pozostają więc poza regulacjami wskazanej ustawy, a tym samym poza kompetencjami rady gminy do decydowania o wystroju wnętrz budynków poprzez miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.

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 w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego* 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 i § 8 ustalono odpowiednie minimalne szerokości ulic i 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 (ulicy) oznacza umieszczenie jej elementów w pasie terenu wyznaczonym liniami rozgraniczającymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

Badając zgodność z prawem uchwały Nr XLVI/515/18 organ nadzoru zauważył, że w § 29 zawarto ustalenia szczegółowe dotyczące komunikacji drogowej, w tym w § 29 ust. 2 pkt 2 określono, z zastrzeżeniem pkt 3 minimalne szerokości terenów w liniach rozgraniczających dróg, odpowiadające wymogom rozporządzenia o drogach, tj:

- dla dróg klasy „główna” o symbolach KDG – 25,0 m,
- dla dróg klasy „zbiorcza” o symbolach KDZ – 20,0 m,
- dla dróg klasy „lokalna” o symbolach KDL – 12,0 m,
- dla dróg klasy „dojazdowa” o symbolach KDD – 10,0 m,
- dla dróg wewnętrznych o symbolach KDW – 5,0 m.

Jednocześnie w punkcie 3 ustalono, iż dopuszcza się następujące szerokości terenów w liniach rozgraniczających dróg zgodnie z rysunkiem planu w granicach obszaru objętego planem, ustalając przykładowo:

- 1KDG od 4,0 m do 11,0 m,
- 2KDG od 4,0 M do 23,0 m,
- 3KDZ od 13,5 m do 93,0 m,
- 9 KDL od 2,5 m do 3,0 m,
- 4KDD od 14,0 m do 17,5 m,
- 6KDW od 9,0 m do 10,5 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 § 29 ust. 2 pkt 2 uchwały czy te wynikające z § 29 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 § 29 ust. 2 pkt 3 uchwały, jak również od rysunku planu.

W piśmie znak: UA.670.20.2018, Burmistrz Czechowic – Dziedzic wskazał, że zapis § 29 ust. 2 pkt 2 uchwały określający minimalne szerokości terenów w liniach rozgraniczających dróg zgodnie z przepisami odrębnymi jest informacją, a planowany układ drogowy dotyczy obszaru, na którym występują „tereny zabudowane”. Jak wynika z pisma informacja ta wynikać ma z przywołanych parametrów dróg.

W ocenie organu nadzoru, z przepisu § 29 ust. 2 pkt 2 uchwały informacja taka nie wynika. Ponadto na podstawie złożonych wyjaśnień nie wiadomo czy plan miał w tym zakresie informować o „terenie zabudowy” w rozumieniu przepisów § 3 pkt 2 rozporządzenia o drogach czy „obszarze zabudowanym” w myśl przepisów art. 2 pkt 15 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. *Prawo o ruchu drogowym* (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 1260 ze zm.)

Redagując normy uchwały Nr XLVI/515/18 to rada gminy, sytuując drogę w liniach rozgraniczających, powinna kierować się minimalnymi szerokościami ulic lub dróg (gdy teren położony jest poza teren zabudowy), 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.

Niedopuszczalnym jest także wprowadzanie do planu regulacji zawartych w aktach wyższego rzędu takich jak rozporządzenie, na co wskazuje § 118 w zw. z § 143 rozporządzenia w sprawie „*Zasad techniki prawodawczej*”, mówiący, iż w uchwale nie powtarza się przepisów ustaw upoważniających oraz przepisów innych aktów normatywnych.

6. Stosownie do cytowanych wcześniej przepisów art. 15 ust. 2 pkt 6 oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia, ustawodawca przyznał radzie gminy szereg instrumentów mających na celu umożliwienie określenia zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu. Jednym z narzędzi kształtowania zabudowy jest wyznaczenie linii zabudowy wskazującej możliwą lokalizacją nowej zabudowy. Linia zabudowy może być kształtowana dowolnie w celu zachowania ładu przestrzennego – np. może być prowadzona wzdłuż dróg publicznych lub może wyznaczać pola zabudowy. Decyzja o jej przebiegu należy do kompetencji rady gminy.

Przepisem § 22 ust. 2 pkt 2 uchwały, Rada Miejska w Czechowicach – Dziedzicach, dla terenów zabudowy usługowej U ustaliła: „*nakazuje się wyłączenie z możliwości zabudowy terenów 11U i 17U nowymi budynkami w odległości 40,0 m od budynków istniejących na terenie o symbolu 17U i 15,0 m na terenie o symbolu 11U*”.

Po analizie powyższego zapisu nie można odczytać jaka była intencja uchwałodawcy, czy było to wprowadzenie zakazu zabudowy terenów 11U i 17U, jak wynika z pierwszej części regulacji – *nakazuje się wyłączenie z możliwości zabudowy terenów 11U i 17U* czy też określenie zasad sytuowania nowej zabudowy, jak wynika z pozostałej części kwestionowanej normy. Jeżeli uchwałodawca miał na celu uregulowanie zasad zagospodarowania terenu powinien był zrobić to w sposób czytelny i jednoznaczny, z wykorzystaniem instrumentów wynikających art. 15 ust. 2 pkt 6 *upzp*, jak chociażby linia zabudowy.

Tymczasem, kwestionowanym zapisem rada gminy ustaliła de facto zakaz zabudowy terenów 11U i 17U nowymi budynkami w restrykcyjnie ustalonych odległościach od istniejących budynków tj. 40,0 m i 15,0 m. Jednocześnie ze wskazanego przepisu uchwały nie wynika, czy przyjęcie innej odległości znosi wprowadzony zakaz zabudowy, a jeżeli tak to czy odległość ta powinna być zwiększona czy zmniejszona.

Skoro zatem nie wiadomo na jakiej zasadzie może być sytuowana nowa zabudowa w terenach 11U i 17U organ nadzoru zobowiązany był do stwierdzenia istotnego naruszenia art. 4 ust. 1 upzp, zgodnie z którym plan miejscowy ma na celu ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz **określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu.**

Ponadto tak sformułowana norma prawna narusza także przepis § 25 ust. 1 w zw. z § 143 ZTP, stanowiący, że przepis prawa materialnego powinien możliwie bezpośrednio i wyraźnie wskazywać kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować.

7. Przepisami § 28 uchwały Rada Miejska w Czechowicach – Dziedzicach uregulowała szczegółowe zasady zagospodarowania terenów dominacji ruchu pieszego oznaczonych symbolem KP1 i KP2. W § 28 ust. 3 ustalono, że: „*Dopuszcza się (...) przebieg ciągu pieszego na terenie o symbolu 4KP1 we wnętrzu budynku jaki może być realizowany na terenach o symbolach 5U i 6U*”.

Jak wynika z wyjaśnień złożonych przez Burmistrza Czechowic – Dziedzic, intencją wskazanego zapisu było dopuszczenie możliwości przeprowadzenia ciągu pieszego w budynku realizowanym na terenach usługowych 5U i 6U sąsiadujących ze sobą.

Organ nadzoru nie kwestionuje możliwości realizacji ciągu pieszego na terenach 5U i 6U, który przebiegałby również we wnętrzu budynku, dopuszczanie to jednak powinno nastąpić w ramach wskazanych terenów usługowych, bowiem to na nich ma być realizowany ciąg pieszy jako funkcja uzupełniająca. Tymczasem, uchwałodawca dopuścił realizację takiego ciągu na terenie 4KP1 czyli terenie przeznaczonym na ten cel, lokalizując go jednocześnie we wnętrzu budynku realizowanego na innych terenach.

Powyższy zapis jest nieczytelny i budzi poważne wątpliwości interpretacyjne, co stoi w sprzeczności z cytowanym wyżej przepisem § 25 ust. 1 w zw. z § 143 ZTP.

8. Stosownie do przepisu § 8 ust. 2 *rozporządzenia* na rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie rysunku planu miejscowego z jego tekstem. Do rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń.

Badając uchwałę Nr XLVI/515/18 organ nadzoru stwierdził brak powiązania tekstu i rysunku planu, stanowiącego załącznik nr 1 do uchwały, w zakresie zapisów § 6 ust. 1 pkt 2 lit. b. Wskazaną normą rada gminy ustaliła jak należy realizować szpalery drzew wymagające ukształtowania „*wskazane na terenie drogi 1KDZ i 2KDZ*” oraz w *ciągu ulicy Niepodległości w terenie drogi 5KDZ*”.

Po analizie rysunku planu, organ nadzoru stwierdził, że w ciągu wymienionych dróg nie wskazano szpalerów drzew, oznaczenia takiego nie ma też w legendzie do rysunku planu.

Co prawda, we wskazanym przepisie § 6 ust. 1 pkt 2 lit. b uchwały określono zasady na jakich powinny być realizowane szpalery drzew oraz jak wskazano w wyjaśnieniach złożonych pismem z dnia 26 kwietnia 2018 r. dla dróg oznaczonych symbolem KDZ dopuszczono możliwość realizacji jako przeznaczenia uzupełniającego zieleni urządzonej, jednakże brak jest powiązania rysunku planu i jego treści w zakresie w jakim uchwałodawca „*wskazał na terenie drogi*” szpalery wymagające ukształtowania.

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 XLVI/515/18 Rady Miejskiej w Czechowicach – Dziedzicach z dnia 27 marca 2018 r. w *sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części*

obszaru Gminy Czechowice – Dziedzice obejmującej tereny centrum miasta położone na południe od torów kolejowych – CENTRUM I – etap 2.

Na niniejsze rozstrzygnięcie przysługuje prawo złożenia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach. Skargę składa się 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 Miejska w Czechowicach - Dziedzicach,
- 2) a/a