



WOJEWODA ŚLĄSKI

IFIII.4131.1.30.2019

Katowice, dnia 19 kwietnia 2019 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r. poz. 506) i art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jednolity Dz. U. z 2018 r. poz. 1945 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr V/49/2019 Rady Gminy Węgierska Górka z dnia 15 marca 2019 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego sołectwa Węgierska Górka w następującej części:

- § 2 pkt 17;
- § 2 pkt 27;
- § 2 pkt 66;
- § 2 pkt 67;
- § 2 pkt 70;
- § 2 pkt 74 w zakresie słów: „ust. 4” – po słowach „§ 43”;
- § 2 pkt 74 w zakresie słów: „pkt” – po słowach „dodaje się”.

UZASADNIENIE

W dniu 15 marca 2019 r. Rada Gminy Węgierska Górka podjęła uchwałę w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego sołectwa Węgierska Górka przyjętego uchwałą Nr XVI/160/2004 z dnia 4 sierpnia 2004 r.

Stosownie do przepisu art. 20 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (zwanej dalej: upzp) dnia 20 marca 2019 r., Wójt Gminy Węgierska Górka przekazał Wojewodzie Śląskiemu uchwałę Nr V/49/2019. Pismem znak: OS.6727.3.3.2017.2018.2019.BP z dnia 25 marca 2019 r. złożonym do tut. organu w dniu 26 marca 2019 r., Wójt Gminy Węgierska Górka przedłożył dokumentację formalno – prawną do wskazanej uchwały.

W dniu 12 kwietnia 2019 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze oraz poinformował Gminę o możliwości złożenia wyjaśnień. Jednocześnie organ nadzoru wezwał gminę do przedłożenia rysunku planu stanowiącego ustalenia graficzne do uchwały Nr XVI/160/2004.

Pismem z dnia 15 kwietnia 2019 r., uzupełnionym pismem z dnia 16 kwietnia 2019 r. znak: OS.6727.3.3.2017.2018.2019.BP, Wójt Gminy Węgierska Górka złożył wyjaśnienia w zakresie zarzutów zawartych w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego.

W trakcie oceny legalności uchwały V/49/2019, organ nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w następującym zakresie:

1. Kwestionowaną uchwałą Nr V/49/2019 Rada Gminy Węgirska Górka dokonała zmiany ustaleń tekstowych w uchwale Nr XVI/160/2004 z dnia 4 sierpnia 2004 r. w *sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego sołectwa Węgirska Górka*, w zakresie geometrii dachów, wysokości zabudowy, wielkości powierzchni działek, powierzchni biologicznie czynnej itp.

Dokonując zmian poszczególnych regulacji dokonano szeregu błędnych odesłań do przepisów, które w uchwale z 2004 r. w ogóle nie występują, i tak:

- przepisem § 2 pkt 17 zmieniono przepis § 26 ust. 3 pkt 1 lit. a, przy czym wskazany przepis w pkt 1 nie zawiera wyliczeń w formie liter;
- przepisem § 2 pkt 27 zmieniono przepis § 28 ust. 3 pkt 2 lit. c, poprzez nadanie mu nowego brzemienia w zakresie geometrii dachów, przy czym przepis § 28 ust. 3 w obrębie punktu drugiego nie zawiera wyliczeń w formie liter;
- przepisem § 2 pkt 70 zmieniono przepis § 40 ust. 3 pkt 7 lit. c, przy czym wskazany przepis w pkt 7 nie zawiera wyliczeń w formie liter.

Dokonując zmian przepisów uchwały, które de facto w tym tekście nie występują, doprowadzono do sytuacji w której regulacje zmieniające uchwałę z 2004 r. są „martwe” i nie mają przełożenia na treść uchwały Nr XVI/160/2004.

Niemniej jednak pozostawienie w obrocie prawnym norm § 2 pkt 17, § 2 pkt 27 i § 2 pkt 70 zawartych w uchwale Nr V/49/2019, które nie przekładają się na zmianę treści uchwały Nr XVI/160/2004, prowadzi do dezinformacji co do faktycznej treści zmienianego planu, a tym samym uniemożliwia właściwą interpretację postanowień planu miejscowego, który stanowi prawo lokalne. Plan miejscowy jako akt prawa lokalnego powinien być na tyle precyzyjny, by nie budzić żadnych wątpliwości interpretacyjnych, zatem takie redagowanie przepisów jest prawnie niedopuszczalne. Przepis prawa materialnego powinien możliwie bezpośrednio i wyraźnie wskazywać kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować. Wskazuje na to norma § 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. 2016 r., poz. 283). Wprowadzone przepisami kwestionowanej uchwały zmiany treści uchwały z 2004 r. tym kryteriom nie odpowiadają.

2. Przepisem § 2 pkt 67 badanej uchwały dokonano zmiany przepisu § 40 ust. 2 pkt 1 poprzez dodanie lit. e w brzmieniu „*obiekty produkcji rolnej i hodowli zwierząt*”.

Przepis § 40 uchwały Nr XVI/160/2004 zawiera ustalenia szczegółowe dla terenów oznaczonych w planie symbolem PU2 – tereny wielofunkcyjne wytwórczości i usług. Dla wskazanych terenów uchwała z 2004 r. w § 40 ust. 2 pkt 1 lit. a-d ustala jako przeznaczenie:

- obiekty związane z produkcją, wytwórczością i przetwórstwem,
- obiekty magazynowe, składowe i hurtownie,
- usługi z zakresu handlu, rzemiosła,
- usługi ochrony zdrowia.

Jako przeznaczenie dopuszczalne dla terenów PU2 w § 40 ust. 2 pkt 2 lit. a-d wskazano:

- obiekty i urządzenia infrastruktury technicznej,
- drogi dojazdowe, miejsca postojowe, place parkingowe,
- zieleń izolacyjna,
- budynki mieszkalne.

Przedmiotową zmianą wynikającą z przepisu § 2 pkt 67 badanej uchwały rada gminy dopuściła, jako przeznaczenie podstawowe, w terenach PU2 możliwość ich rolniczego użytkowania.

W ocenie organu nadzoru powyższe jest niedopuszczalne w świetle przepisu art. 15 ust. 2 pkt 1 upzp, z którego jednoznacznie wynika obowiązek wydzielenia liniami rozgraniczającymi terenów o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. W myśl natomiast § 4 pkt 1 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) ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów powinny zawierać określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania, a także symbol literowy i numer wyróżniający go spośród innych terenów.

W miejscu tym należy zauważyć, że zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia, zawierającym *podstawowe barwne oznaczenia graficzne i literowe dotyczące przeznaczenia terenów, które należy stosować na projekcie rysunku planu miejscowego*, tereny zabudowy zagrodowej stanowią kategorię terenów użytkowanych rolniczo, podczas gdy zabudowa produkcyjna, składy, magazyny tworzą tereny zabudowy techniczno – produkcyjnej.

Należy także zauważyć, iż stosownie do przepisów ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. *o ochronie gruntów rolnych i leśnych* (t.j. Dz. U. z 2017, poz. 1161 ze zm.) gruntami rolnymi są m.in. grunty pod wchodzącymi w skład gospodarstw rolnych budynkami mieszkalnymi oraz innymi budynkami i urządzeniami służącymi wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno-spożywczemu oraz pod budynkami i urządzeniami służącymi bezpośrednio do produkcji rolniczej uznanej za dział specjalny, stosownie do przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych i podatku dochodowym od osób prawnych.

Tym samym niedopuszczalne jest aby w ramach terenów PU2 – tereny wielofunkcyjne wytwórczości i usług, dopuścić możliwość rolniczego wykorzystywania gruntów, bez uprzedniego wydzielania ich liniami rozgraniczającymi i przeznaczenia na cele rolne.

Zgodnie z przepisem art. 3 ust. 1 upzp kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w szczególności poprzez uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, należy do zadań własnych gminy. W przyznanej tym przepisem kompetencji do uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego wyraża się samodzielność gminy w zakresie władczego przeznaczenia i określania warunków zagospodarowania terenów (władztwo planistyczne gminy). Nie oznacza to jednak, że gmina ma absolutną władzę w określaniu przeznaczenia terenów i ich warunków zagospodarowania. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa powszechnie obowiązującego i musi spełniać wysokie wymagania stawiane tej kategorii aktów normatywnych oraz odpowiadać standardom legalności. Granice władztwa planistycznego gminy wyznaczają więc ograniczenia określone w ustawach, w tym w przepisach ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w szczególności dotyczące zasad sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Ustawodawca przyznając bowiem gminie samodzielne uprawnienie do uchwalania planów zagospodarowania przestrzennego, równocześnie nałożył na nią obowiązek przestrzegania reguł stanowienia prawa w tym zakresie. Samodzielność gminy w sferze planistycznej może być zatem realizowana, ale w ramach przepisów prawa. Naruszenie zaś ich obarczone jest konsekwencjami określonymi w art. 28 upzp.

3. Przepisem § 2 pkt 74 dokonano następujących zmian: „*W § 43 ust. 4 dodaje się pkt ust. 4 w brzmieniu (...)*”. Z treści przedmiotowej zmiany nie wynika jaka była intencja gminy – dodanie pkt 4 czy też ust. 4. Tym bardziej że uzupełnienie wskazanego przepisu miałoby nastąpić w obrębie ust. 4 który w zmienianej uchwale nie został zredagowany. Po analizie treści zmienianej uchwały Nr XVI/160/2004 organ nadzoru zauważył, iż w obrębie § 43 wyliczenia przepisów dokonano w formie ustępów. Redakcja wskazanego przepisu nie zawiera zatem punktów.

Dodatkowo z wyjaśnień złożonych przez Wójta Gminy Węgierska Góra wynika, iż intencją przedmiotowej zmiany było dodanie do § 43 ustępu 4. Mając na uwadze powyższe organ nadzoru postanowił o stwierdzeniu częściowej nieważności przepisu § 2 pkt 74 w zakresie słów wskazanych w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego.

Powyższe było niezbędne z uwagi na fakt, iż jak już wskazano wyżej, przepisy prawa miejscowego, regulujące zasady zagospodarowania poszczególnych terenów powinny być redagowane w sposób czytelny i jednoznaczny, tak by nie budzić wątpliwości interpretacyjnych co do możliwości faktycznego zagospodarowania terenów.

Przepis art. 4 ust. 1 upzp wyraźnie bowiem wskazuje, że ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, zatem wszelkie regulacje w tym zakresie w muszą być precyzyjnie określone w uchwale w sprawie planu miejscowego. Także wprowadzone zmianą nowe regulacje planu miejscowego, w zakresie zasad zagospodarowania terenów, muszą tworzyć spójne normy prawa lokalnego.

4. Badając uchwałę Nr V/49/2019 organ nadzoru dopatrył się także błędu wynikającego z dublowania się przepisów wprowadzających zmiany do uchwały Nr XVI/160/2004.

Przepisem § 2 pkt 61 kwestionowanej uchwały dokonano zmiany § 38 ust. 3 pkt 1 zastępując we wskazanym przepisie wyraz „modernizacji” wyrazem „odbudowy”. Analogicznej zmiany § 38 ust. 3 pkt 1 dokonano przepisem § 2 pkt 66 uchwały.

Pomimo, iż w konsekwencji dokonana przepisami § 2 pkt 61 i pkt 66 zmiana wywołuje taki sam skutek prawny, a zatem brak w omawianej sytuacji znamion istotnego naruszenia przepisów prawa, jednakże z uwagi na fakt, iż plan miejscowy powinien odpowiadać standardom aktów prawa powszechnie obowiązujących, a jakiego zapisy nie powinny utrudniać odczytania treści w nim zawartych, organ nadzoru postanowił o wyeliminowaniu z obrotu prawnego przepisu powtarzającego treść wprowadzonej do uchwały Nr XVI/160/2004 zmiany.

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 nieważności uchwały Nr V/49/2019 Rady Gminy Węgierska Górka z dnia 15 marca 2019 r. *w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego sołectwa Węgierska Górka, w części wskazanej w sentencji rozstrzygnięcia.*

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

Aleksandra Kroczyk

Z-ca Dyrektora Wydziału Infrastruktury

Otrzymują:

1. Rada Gminy Węgierska Górka