



WOJEWODA ŚLĄSKI
NR IFIH.4131.1.95.2017

Katowice, 2 listopada 2017 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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), 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 XXXIX/318/17 Rady Miejskiej w Wilamowicach z dnia 27 września 2017 r. w sprawie *uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru gminy Wilamowice obejmującego miasto Wilamowice*.

Uzasadnienie

W dniu 27 września 2017 r. Rada Miejska w Wilamowicach podjęła uchwałę w sprawie *uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru gminy Wilamowice obejmującego miasto Wilamowice*.

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 października 2017 r., znak: SG.0711.1.2017, Burmistrz Wilamowic przekazał organowi nadzoru uchwałę z dnia 27 września 2017 r. Nr XXXIX/318/17 wraz z dokumentacją prac planistycznych, celem dokonania jej oceny zgodności z prawem.

W dniu 23 października 2017 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze oraz poinformował Gminę o możliwości złożenia wyjaśnień.

Pismem z dnia 26 października 2017 r., znak: SG.6721.1.28.2017, złożonym do tutejszego organu w dniu 30 października 2017 r., Burmistrz Wilamowic złożył wyjaśnienia w zakresie zarzutów wskazanych w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego.

W trakcie prowadzonego postępowania nadzorczego, mającego na celu zbadanie legalności uchwały oraz po złożonych przez gminę wyjaśnieniach, organ nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z naruszeniem zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w następującym zakresie:

1. Przepisem art. 15 upzp ustawodawca uregulował zagadnienia, które w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego określa się obligatoryjnie – ust. 2 oraz fakultatywnie – ust. 3. Obowiązek zawarcia w planie miejscowym zagadnień określonych w art. 15 ust. 2 upzp nie jest jednak bezwzględny, musi on bowiem podlegać dostosowaniu do warunków faktycznych panujących w obszarze objętym planem. Jeżeli zatem plan w ogóle nie przewiduje na danym terenie zabudowy, to brak jest uzasadnienia dla określania paramentów i wskaźników jej kształtowania. Regulacje wynikające z art. 15 ust. 2 upzp zamieszcza się w planie jeżeli okoliczności faktyczne uzasadniają dokonanie takich ustaleń.

W Rozdziale 7 uchwały nr XXXIX/318/17 Rada Miejska w Wilamowicach zawarła ustalenia szczegółowe dla terenów objętych planem, ustalając, stosownie do przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 upzp, parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym linie zabudowy i gabaryty obiektów.

W § 25 określono regulacje dotyczące terenu oznaczonego symbolem W/1.RP, który został przeznaczony na cele produkcji rolniczej zwierzęcej i roślinnej. W punkcie 4 wskazanego przepisu ustalono zakaz lokalizacji nowej zabudowy nie związanej z gospodarstwem rolnym i produkcją rolniczą. Jednocześnie dla terenu W/1.RP nie określono parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu.

Tak sformułowany zakaz ogranicza możliwość realizacji nowej zabudowy, która nie jest związana z przeznaczeniem przewidzianym w ramach terenu W/I.RP, nie zakazuje on natomiast realizacji zabudowy związanej z przeznaczeniem terenu, w tym obiektów i budynków służących produkcji rolniczej zwierzęcej i roślinnej.

Nie znajduje w tym miejscu uzasadnienia argumentacja zawarta w piśmie Burmistrza Wilamowic z dnia 26 października 2017 r., oparta na pojęciu działalności rolniczej zdefiniowanym w art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. *o podatku dochodowym od osób fizycznych* (t.j. dz. U. z 2016 r., poz. 2032, ze zm.). Gmina powołując się na cytowane niżej pojęcie działalności rolniczej, wywodzi, iż brak jest podstaw do każdorazowego ustalania parametrów zabudowy i wskaźników zagospodarowania terenu w terenach, w których dopuszczone jest prowadzenie działalności rolniczej.

Wskazany przepis stanowi, że działalnością rolniczą jest działalność polegająca na wytwarzaniu produktów roślinnych lub zwierzęcych w stanie nieprzetworzonym (naturalnym) z własnych upraw albo hodowli lub chowu, w tym również produkcja materiału siewnego, szkółkarskiego, hodowlanego oraz reprodukcyjnego, produkcja warzywnicza gruntowa, szklarniowa i pod folią, produkcja roślin ozdobnych, grzybów uprawnych i sadownicza, hodowla i produkcja materiału zarodowego zwierząt, ptactwa i owadów użytkowych, produkcja zwierzęca typu przemysłowo-fermowego oraz hodowla ryb, a także działalność, w której minimalne okresy przetrzymywania zakupionych zwierząt i roślin, w trakcie których następuje ich biologiczny wzrost, wynoszą od dnia ich zakupu co najmniej:

- miesiąc w przypadku roślin,
- 16 dni – w przypadku wysokointensywnego tuczu specjalizowanego gęsi lub kaczek,
- 6 tygodni – w przypadku pozostałego drobiu rzeźnego,
- 2 miesiące – w przypadku pozostałych zwierząt.

Na podstawie przywołanej definicji gmina stwierdziła, iż możliwe jest zagospodarowanie terenu W/I.RP bez konieczności realizacji zabudowy.

W miejscu tym należy zaznaczyć, że organ nadzoru nie kwestionuje tego stanowiska. Zauważyć jednak należy, że przeznaczenie przewidziane planem dla terenu W/I.RP, a także ustalenia zawarte dla tego terenu w § 25, nie wykluczają możliwości prowadzenia produkcji rolniczej zwierzęcej i roślinnej, dla potrzeb której konieczne jest wzniesienie obiektów budowlanych. Skoro zatem plan dopuszcza możliwość realizacji zabudowy w terenie W/I.RP, to uchwalodawca był zobowiązany do określenia parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 upzp. W przypadku tym bowiem zaistniała przesłanka faktyczna – możliwość realizacji zabudowy związanej z gospodarstwem rolnym i produkcją rolniczą, obligująca gminę do wypełnienia ustawowego obowiązku wynikającego ze wskazanego przepisu.

Niedopełnienie obowiązku określenia zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu dla terenu W/I.RP, wynikającego z art. 15 ust. 2 pkt 6 upzp, musiało skutkować stwierdzeniem nieważności uchwały nr XXXIX/318.17.

2. Stosownie do przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 upzp, w planie miejscowym określa się obowiązkowo linie zabudowy. Potwierdza to przepis § 4 pkt 6 rozporządzenia 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), w myśl którego ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać **w szczególności określenie linii zabudowy**. Dodatkowo przepis § 7 pkt 8 tego rozporządzenia zastrzega, że **linia zabudowy powinna być zawarta na rysunku planu miejscowego**.

Po analizie rysunku planu, stanowiącego załącznik nr 1 do uchwały Nr XXXIX/318/17, organ nadzoru stwierdził, że dla szeregu terenów przewidzianych w planie pod zabudowę nie wyznaczono graficznie linii zabudowy.

W Rozdziale 3 badanej uchwały, Rada Miejska w Wilamowicach zawarła ustalenia dotyczące zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego. W § 5 pkt 5 tegoż rozdziału, ustalono natomiast, że: „w terenach dla których nie wyznaczono graficznie nieprzekraczalnych linii zabudowy, zabudowę należy realizować zgodnie z obowiązującymi przepisami związanymi z drogami publicznymi, w szczególności

w zakresie odległości od krawędzi jezdni, a w przypadku braku krawędzi jezdni, nieprzekraczalną linię zabudowy ustala się w odległości 4,0 m od linii rozgraniczającej tereny dróg”.

Z kolei § 5 pkt 6 uchwały ustalono dodatkowo, że: „w terenach, dla których nie wyznaczono graficznie nieprzekraczalnych linii zabudowy, w przypadku styku działek budowlanych z działkami oznaczonymi w ewidencji gruntów jako drogowe, ustala się minimalną odległość zabudowy od granicy działki drogowej na 4,0 m”.

Powyższe ustalenia są niedopuszczalne z następujących powodów.

Po pierwsze jak już wskazano wyżej, przepisy art. 15 ust. 2 pkt 6 upzp oraz § 4 pkt 6 i § 7 pkt 8 rozporządzenia, wyraźnie wskazują na obowiązek wyznaczenia w planie miejscowym linii zabudowy. Wymóg ten ma zastosowanie do wszystkich terenów, w których dopuszczono możliwość realizacji zabudowy. Linia zabudowy ma bowiem na celu ukształtowanie ładu przestrzennego, przy uwzględnieniu obowiązujących przepisów, w tym również z zakresu przepisów o drogach publicznych. Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. dz. U. z 2016 r., poz. 1440, ze zm.) reguluje w art. 43 jedynie odległość obiektów budowlanych od zewnętrznej krawędzi jezdni, regulacja ta nie stanowi natomiast (i nie może zastąpić) w planie miejscowym zasad kształtowania ładu przestrzennego. Gmina nie jest zobowiązana do każdorazowego określania linii zabudowy od drogi publicznej, stanowiącej de facto powielanie przepisów art. 43 cytowanej ustawy, jest natomiast zobowiązana ustalić postanowieniami planu miejscowego, w tym postanowieniami graficznymi, linię zabudowy, służącą kształtowaniu ładu przestrzennego.

Brak linii zabudowy lub ich niejednoznaczne wyznaczenie na rysunku planu, stanowiących jeden z obligatoryjnych elementów kształtujących zabudowę i zagospodarowanie terenu, stwarzać będzie istotne problemy na etapie realizacji ustaleń planu, w indywidualnych postępowaniach administracyjnych w sprawie wydania pozwolenia na budowę, w których bezpośrednią podstawę prawną stanowi właśnie plan miejscowy. Należy bowiem wskazać, iż organ wydający pozwolenie na budowę ustala lokalizację obiektu jedynie pod kątem zgodności z przepisami techniczno-budowlanymi. Organ ten nie może natomiast oceniać lokalizacji planowanego obiektu pod kątem ładu przestrzennego. Ten obowiązek został bowiem zastrzeżony do wyłącznej kompetencji rady gminy, która na etapie uchwalania planu miejscowego podejmuje decyzję, w jaki sposób zabudowa może być realizowana.

Tym samym brak wyznaczenia linii zabudowy stanowi o naruszeniu art. 15 ust. 2 pkt 6 upzp oraz § 7 pkt 8 rozporządzenia.

W omawianej sytuacji na brak wyznaczenia linii zabudowy wskazuje zarówno rysunek planu, jak również zapisy § 5 pkt 5 i 6 uchwały.

Po drugie zapisy te są także niedopuszczalne z uwagi na fakt braku ich jednoznaczności.

Cytowany wyżej przepis § 5 pkt 5 uchwały, wskazuje, że w terenach, w których nie określono graficznie nieprzekraczalnej linii zabudowy stosuje się przepisy o drogach publicznych, które określają odległość zabudowy od krawędzi jezdni. Rada gminy ustaliła natomiast dodatkowo, że w przypadku, gdy brak jest krawędzi jezdni – czyli gdy droga jest drogą projektowaną – nieprzekraczalną linię zabudowy ustala się w odległości 4,0 m od linii rozgraniczającej tereny dróg.

W miejscu tym należy wskazać na ustawową definicję pojęcia **jezdni**. W art. 4 pkt 5 ustawy o drogach publicznych, jezdnia została określona jako część **drogi** przeznaczona do ruchu pojazdów. Droga została zdefiniowana natomiast jako budowla wraz z drogowymi obiektami inżynierskimi, urządzeniami oraz instalacjami, stanowiącą techniczną - użytkową całość, przeznaczoną do prowadzenia ruchu drogowego, zlokalizowaną w **pasie drogowym**. Pas drogowy to z kolei wydzielony liniami granicznymi grunt wraz z przestrzenią nad i pod jego powierzchnią, w którym są zlokalizowane droga oraz obiekty budowlane i urządzenia techniczne związane z prowadzeniem, zabezpieczeniem i obsługą ruchu, a także urządzenia związane z potrzebami zarządzania drogą.

Stosownie do przepisów § 5 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) usytuowanie drogi oznacza w tym rozporządzeniu umieszczenie jej elementów w pasie terenu wyznaczonym liniami rozgraniczającymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Przepis § 3 pkt 3 cytowanego rozporządzenia o drogach wskazuje

natomiast, że liniami rozgraniczającymi drogę są granice terenów przeznaczonych na **pas drogowy** lub pasy drogowe ustalone w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

Wskazane przepisy wyraźnie wskazują na różnice między jezdnią a liniami rozgraniczającymi drogę.

Ustalenie zatem nieprzekraczalnej linii zabudowy jako odległości 4,0 m raz od krawędzi jezdni, raz o linii rozgraniczającej drogę, może wywołać zupełnie różne skutki w przestrzeni. Przed zrealizowaniem drogi linia zabudowy może przebiegać bowiem w zupełnie innym miejscu niż po zrealizowaniu drogi. To z kolei jest niedopuszczalne z punktu widzenia konieczności kształtowania ładu przestrzennego. Nie bez powodu zatem ustawodawca wskazał, w § 7 pkt 8 rozporządzenia, na obowiązek graficznego przedstawienia przebiegu linii zabudowy, tak by przebieg ten nie pozostawiał wątpliwości interpretacyjnych.

Norma zawarta w § 5 pkt 5 uchwały Nr XXXIX/318/17 jest zatem niedopuszczalna, nie można bowiem mówić o wyznaczeniu linii zabudowy, w sytuacji, w której jej przebieg jest zależny od realizacji drogi, a także przebiegu krawędzi jezdni.

Podobnej treści zarzut należy sformułować w odniesieniu do przepisu § 5 pkt 6 uchwały, w którym przebieg nieprzekraczalnej linii zabudowy został uzależniony od granic działek ewidencyjnych.

Przepis art. 16 ust. 1 tej ustawy nie pozostawia wątpliwości, że plan miejscowy to zarówno tekst planu jak i jego rysunek, który stanowi nieodłączną część tego aktu prawnego stanowiącego przepis gminny. I to właśnie z rysunku planu powinno jednoznacznie wynikać, w jaki sposób może być sytuowana zabudowa, poprzez graficzne wyznaczenie linii zabudowy.

Uchwałą Nr XXXIX/318/17 Rada Miejska w Wilamowicach nie dopełniła tego obowiązku, naruszając tym samym przepisy art. 15 ust. 2 pkt 6 upzp oraz § 4 pkt 6 i § 7 pkt 8 rozporządzenia.

3. Organ nadzoru zobowiązany był także zakwestionować przepis § 21 pkt 2 lit. b uchwały, w którym dla terenów W/1.ZN – W/29.ZN – tereny zieleni przywodnej i nieurządzonej, w tym zadrzewienia, zakrzewienia, stałe i sezonowe wody powierzchniowe, nakazano wprowadzanie zalesień zgodnie z wymogami przepisów o lasach. Stosownie do przepisów art. 14 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 788, ze zm.), powiększanie zasobów leśnych następuje w wyniku zalesienia gruntów oraz podwyższania produktywności lasu w sposób określony w planie urządzenia lasu. Do zalesienia mogą być przeznaczone nieużytki, grunty rolne nieprzydatne do produkcji rolnej i grunty rolne nieużytkowane rolniczo oraz inne grunty nadające się do zalesienia, m.in. grunty położone przy źródłiskach rzek lub potoków, na wododziałach, wzdłuż brzegów rzek oraz na obrzeżach jezior i zbiorników wodnych. Wielkość zalesień, ich rozmieszczenie oraz sposób realizacji określa krajowy program zwiększania lesistości opracowany przez ministra właściwego do spraw środowiska, zatwierdzony przez Radę Ministrów. Grunty przeznaczone do zalesienia określa natomiast miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego lub decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

Uchwalając badany miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, rada gminy powinna była uwzględnić istniejące lasy, a także uwzględnić potrzebę ich uzupełnienia poprzez wyznaczenie terenów do zalesień, jednak powinna była to zrobić w sposób jednoznaczny, tak by nie budził on wątpliwości, które tereny stanowią lasy w rozumieniu cytowanych przepisów. W miejscu tym należy bowiem zaznaczyć, że przez las należy rozumieć grunt:

I. o zwartej powierzchni co najmniej 0,10 ha, pokryty roślinnością leśną (uprawami leśnymi) - drzewami i krzewami oraz runem leśnym - lub przejściowo jej pozbawiony:

a) **przeznaczony do produkcji leśnej** lub

b) stanowiący rezerwat przyrody lub wchodzący w skład parku narodowego albo

c) wpisany do rejestru zabytków;

II. **związany z gospodarką leśną**, zajęty pod wykorzystywane dla potrzeb gospodarki leśnej: budynki i budowle, urządzenia melioracji wodnych, linie podziału przestrzennego lasu, drogi leśne, tereny pod liniami energetycznymi, szkółki leśne, miejsca składowania drewna, a także wykorzystywany na parkingi leśne i urządzenia turystyczne.

Tymczasem, wprowadzony brzmieniem § 21 pkt 2 lit. b uchwały nakaz, doprowadził do sytuacji, w której nie wiadomo, gdzie tak naprawdę będą tereny zieleni przywodnej i nieurządzonej, a gdzie tereny lasów, powstałe w wyniku zalesienia i służące celom gospodarki leśnej. Tereny lasów są kwalifikowaną

formą zieleni, podlegającą ochronie na podstawie przepisów ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. *o ochronie gruntów rolnych i leśnych* (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 1161). Chcąc bowiem przeznaczyć tereny leśne na cele nieleśne, należy, stosownie do przepisu art. 7 ust. 1 cyt. ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, uzyskać zgodę na zmianę ich przeznaczenia. Wszelka inna forma ich użytkowania niż leśna, wymaga uzyskania zgody na odlesienie. Zatem pomimo zbliżonej funkcji terenu i sposobu zagospodarowania, nie można dopuścić do sytuacji, w której lasy (tereny zalesień), w rozumieniu ustawy o lasach, są lokalizowane w tych samych liniach rozgraniczających co tereny zieleni przyrodnej i nieurządzonej. To, bowiem, stoi w sprzeczności do przepisu art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. z którego wynika, że tereny o różnym przeznaczeniu i różnych zasadach zagospodarowania rozdziela się liniami rozgraniczającymi.

Analogiczny zarzut należy wysunąć także w odniesieniu do zapisów § 22 pkt 2 lit. b, poprzez który dla terenów W/1.ZE – W/27.ZE – zadrzewienia i zieleń pozostała, również ustalono nakaz nowych zalesień zgodnie z wymogami przepisów o lasach.

4. W przepisie § 3 pkt 17 uchwały zdefiniowano pojęcie *krótkoterminowego wydarzenia*, przez które, zgodnie z planem, należy rozumieć wydarzenie mające charakter publiczny związane z działalnością gminy, jej organów, jednostek samorządowych, organizacji społecznych bądź wydarzenie sportowe, kulturalne, religijne, gospodarcze **nie trwające dłużej niż 14 dni**. W Rozdziale 3 uchwały, dotyczącym zasad ochrony i kształtowania ład przestrzennego, w § 5 pkt 9 ustalono, że na obszarze objętym planem: „*dopuszcza się obiekty tymczasowe, takie jak: namioty, wiaty handlowo – usługowe, wiaty gastronomiczne i kioski, związane z krótkoterminowymi wydarzeniami na czas nie dłuższy niż 3 miesiące*”.

Analizując zapisy wskazanego § 5 pkt 9 uchwały, w kontekście przytoczonej definicji krótkoterminowego wydarzenia, organ nadzoru zobowiązany był wskazać na niespójność zapisów planu. Z jednej bowiem strony, plan definiuje pojęcie krótkoterminowego wydarzenia, określając jego ścisłe ramy czasowe na 14 dni, podczas gdy następnie, w ustaleniach planu, dopuszcza obiekty tymczasowe związane z krótkoterminowymi wydarzeniami na czas nie dłuższy niż 3 miesiące.

Zasady techniki prawodawczej określone 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) jasno 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, nie stwarzać pola do zróżnicowanego ich interpretowania.

Cytowane wyżej regulacje uchwały Nr XXXIX/318/17 budzą natomiast poważne wątpliwości, co do faktycznej możliwości sytuowania obiektów tymczasowych, z jednej strony bowiem plan dopuszcza ich lokalizację na okres 3 miesięcy (co odpowiada przepisom art. 29 pkt 12 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. (t.j. dz. U. z 2017 r., poz. 1332, ze zm.)), z drugiej natomiast warunkuje możliwość ich lokalizowania od ich powiązania z krótkoterminowymi wydarzeniami, które zgodnie z definicją zawartą w planie nie mogą trwać dłużej niż 14 dni. Ustalenia te są zatem sprzeczne i nie mogą pozostać w takim brzmieniu w obrocie prawnym.

5. Przepisem art. 15 ust. 2 pkt 4 upzp ustawodawca zobowiązał gminę do ustalenia w planie zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym krajobrazów kulturowych oraz dóbr kultury współczesnej. Rada Miejska w Wilamowicach wywiązała się z tego obowiązku, wprowadzając regulacje zawarte w Rozdziale 5 uchwały. Jednak redagując zasady ochrony w planie, rada gminy wprowadziła szereg ustaleń, które są nieprecyzyjne i uniemożliwiają prawidłowe odczytanie zapisów planu.

Jak już zauważono w niniejszym rozstrzygnięciu, stosownie do art. 4 ust. 1 oraz 14 ust. 1 upzp plan miejscowy jest podstawowym narzędziem regulacji zagospodarowania przestrzennego. Zawiera przepisy powszechnie obowiązujące w zakresie przeznaczenia terenów, ich zagospodarowania oraz warunków zabudowy, stanowiących bezpośrednią podstawę do wydawania m.in. decyzji o pozwoleniu na budowę. Z tego też względu jego przepisy powinny być na tyle precyzyjne i szczegółowe, by nie budzić wątpliwości interpretacyjnych przy wydawaniu decyzji administracyjnych, opartych na tych zapisach. Pamiętać należy przy tym, że plan miejscowy określa przede wszystkim przeznaczenie terenu – art. 4 ust. 1 upzp, a tym samym przesądza o ograniczeniu prawa własności. Dlatego też, wszelkie ograniczenia w zabudowie i zagospodarowaniu terenu, wynikające z ustaleń planu, **powinny być ścisłe**, by nie rodzić niepewności co do możliwości zagospodarowania terenu w sposób wskazany w planie.

Badając przedmiotową uchwałę, organ nadzoru stwierdził, że nie spełnia ona tych kryteriów.

W § 8 ust. 5 pkt 6 uchwały, ustalono w strefie ochrony kompozycji układu osadniczego, wskazanej na rysunku planu, „zakaz wymiany pokrycia dachowego w sposób zmieniający tradycyjny charakter dachu, z wyjątkiem usuwania eternitu”. Z cytowanej normy nie wynika, jakie czynności inwestor może de facto poczynić. Nie wiadomo bowiem co rozumieć należy poprzez *tradycyjny charakter dachu*, a wobec tego do jakich prac ma ograniczać się możliwość jego wymiany. Z ustaleń planu nie wynika czy zmianie nie może ulec jedynie forma dachu – jego geometria, czy także materiał z którego jest wykonany, za wyjątkiem eternitu.

Przepisami § 8 wielokrotnie odwołano się także do pojęcia *starodrzewu*, nakazując jego zachowanie, a w przypadku jego wymiany nasadzenie tych samych gatunków. Jednocześnie pojęcie *starodrzewu* nie zostało zdefiniowane w treści planu, nie wiadomo zatem jaki przedział czasowy należy uwzględnić przy stosowaniu zapisów planu, aby określić czy dane nasadzenia stanowią już starodrzew czy jeszcze nie.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego stanowi akt prawa miejscowego, a jego zapisy są lokalnymi przepisami prawa. Uchwała w prawie planu miejscowego powinna zatem wyczerpująco regulować zasady zagospodarowania terenów oraz warunki ich zabudowy - art. 4 ust. 1 upzp, nie pozostawiając poza zakresem swojego unormowania pola do dowolnego interpretowania zapisów planu, a tym samym do stosowania różnych wytycznych, przy zagospodarowaniu terenów i lokalizowaniu zabudowy, na etapie wydawanych w oparciu o plan decyzji administracyjnych.

Kwestionowane zapisy planu pozostawiają natomiast zbyt dużą swobodę interpretacyjną, co do sposobu ich stosowania, a tym samym zasad zagospodarowania terenów. Nie można zatem w takiej sytuacji mówić o spełnieniu wymogu art. 4 ust. 1 upzp.

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 XXXIX/318/17 Rady Miejskiej w Wilamowicach z dnia 27 września 2017 r. w *sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru gminy Wilamowice obejmującego miasto Wilamowice*.

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 - Kapała

Otrzymują:

- 1) Rada Miejska w Wilamowicach,
- 2) a/a