



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (tekst jednolity: Dz. U. z 2018 r., poz. 994 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 L/359/18 Rady Gminy Lipowa z dnia 28 czerwca 2018 r. w sprawie *uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Lipowa – etap I,*

I. w części dotyczącej ustaleń tekstowych planu:

- § 7 ust. 1 pkt 5 w zakresie słów: „w którym sposób zagospodarowania terenów regulują przepisy ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 roku o ochronie przyrody;”;
- § 9 ust. 1 pkt 6 lit b;
- § 9 ust. 1 pkt 6 lit c w zakresie słów: „pod warunkiem nie przekroczenia wielkości ustalonego wskaźnika powierzchni zabudowy i wysokości ustalonej planem dla tego terenu;”;
- § 11 ust. 24 w zakresie ustaleń dla terenu D-6R2.

II. w części graficznej przedstawionej na rysunku planu stanowiącym załącznik Nr 1D:

- dotyczącej terenu rolniczego D-6R2.

Uzasadnienie

W dniu 28 czerwca 2018 r. Rada Gminy Lipowa podjęła uchwałę w sprawie *uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Lipowa – etap I.*

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 4 lipca 2018 r. znak: RO.0711.17.2018.MM, złożonym do organu nadzoru w dniu 5 lipca 2018 r., Wójt Gminy Lipowa przekazał Wojewodzie Śląskiemu uchwałę Nr L/359/18 wraz z dokumentacją prac planistycznych, celem dokonania jej oceny zgodności z prawem.

W dniu 2 sierpnia 2018 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze oraz poinformował Gminę o możliwości złożenia wyjaśnień. Jednocześnie organ nadzoru wezwał gminę do uzupełnienia dokumentacji prac planistycznych.

Pismem z dnia 3 sierpnia 2018 r. znak: RI.6721.5.2018.DC Wójt Gminy Lipowa złożył wyjaśnienia w przedmiotowej sprawie oraz uzupełnił dokumentację prac planistycznych.

W trakcie oceny legalności uchwały Nr L/359/18, organ nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z naruszeniem zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w następującym zakresie:

1. Stosownie do przepisów art. 15 ust. 2 pkt 3 upzp w planie miejscowym określa się zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie *wybranego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego* (Dz. U. Nr 164, poz. 1587 – zwanego dalej: rozporządzeniem) w § 4 pkt 3 reguluje, że ustalenia dotyczące zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego powinny zawierać nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów **wynikające z:**

- potrzeb ochrony środowiska, o których mowa w szczególności w art. 72 i 73 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – *Prawo ochrony środowiska* (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 799 ze zm. – zwanej dalej: POŚ),
- obowiązujących ustaleń planów ochrony ustanowionych dla parków narodowych, rezerwatów przyrody i parków krajobrazowych, a także dla innych form ochrony przyrody występujących na terenach objętych projektem planu miejscowego.

Przepis art. 72 POŚ stanowi m.in., że w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, **przy przeznaczaniu terenów na poszczególne cele** oraz przy określaniu zadań związanych z ich zagospodarowaniem w strukturze wykorzystania terenu, ustala się proporcje pozwalające na zachowanie lub przywrócenie na nich równowagi przyrodniczej i prawidłowych warunków życia.

Regulacja art. 73 POŚ mówi z kolei, że w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego **uwzględnia się** w szczególności ograniczenia wynikające z ustanowienia w trybie ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. *o ochronie przyrody* (Dz. U. z 2018 r. poz. 142 ze zm.) parku narodowego, rezerwatu przyrody, parku krajobrazowego, obszaru chronionego krajobrazu, obszaru Natura 2000, zespołu przyrodniczo-krajobrazowego, użytku ekologicznego, stanowiska dokumentacyjnego, pomników przyrody oraz ich otulin – przy czym ustawa o ochronie przyrody określa cele, zasady i formy ochrony przyrody żywej i nieożywionej oraz krajobrazu.

Zarówno ustawa o ochronie przyrody jak również prawo ochrony środowiska nie określają zasad zagospodarowania terenów podlegających ochronie, a wskazują jedynie zasady powoływania form ochrony i wytyczne do tworzenia planów ich ochrony, a także wytyczne do dokumentów planistycznych, w tym do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, nakazujące m.in. uwzględnianie planów ochrony form ochrony przyrody.

Przepisy te nie regulują jednak zasad zagospodarowania terenów objętych formami ochrony przyrody – taka kompetencja została bowiem przydzielona wyłącznie radzie gminy przy stanowieniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na co wskazuje art. 3 ust. 1 oraz art. 4 ust. 1 upzp.

Tymczasem, w § 7 ust. 1 pkt 5 uchwały, przy regulowaniu zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu, rada gminy ustaliła, iż dla części obszaru objętego planem, leżącego w zasięgu obszaru Natura 2000 PLH240005 „Beskid Śląski”, sposób zagospodarowania regulują przepisy *ustawy o ochronie przyrody*.

Jak już wskazano wcześniej w niniejszym rozstrzygnięciu, przepisy cyt. *ustawy o ochronie przyrody*, w art. 25 – art. 39 ustalają zasady wyznaczania obszarów Natura 2000, zmiany granic tych obszarów, wytyczne do planów ich ochrony itp. Normy te nie wskazują natomiast zasad zagospodarowania terenów objętych miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego leżących w granicach obszarów Natura 2000. Takie ustalenia ma poczynić gmina, uwzględniając przy tym rozporządzenie ministra właściwego do spraw środowiska określające nazwę, położenie administracyjne, obszar i mapę obszaru, cel i przedmiot ochrony oraz plan ochrony tych obszarów.

Przepis § 7 ust. 1 pkt 5 uchwały, we wskazanym zakresie dotyczącym zasad zagospodarowania obszaru Natura 2000 jest zatem sprzeczny, gdyż odsyła do regulacji zawartej w materii prawnej, która tej kwestii nie reguluje. Zasady zagospodarowania terenów, leżących w granicach obszaru Natura 2000, zostały natomiast określone w przepisach rozdziału 3 uchwały L/359/18, stosowanie do art. 15 ust. 2 pkt 1 upzp z uwzględnieniem art. 15 ust. 2 pkt 3 teje ustawy.

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, 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**.

W § 9 ust. 1 pkt 6 badanej uchwały, Rada Gminy Lipowa zawarła ustalenia dotyczące zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, określając zasady lokalizacji budynków, w tym poprzez wyznaczenie nieprzekraczalnych linii zabudowy. W § 9 ust. 1 pkt 6 lit. a uchwały ustalono odległości nieprzekraczalnej linii zabudowy w zależności od klasy drogi, w lit. b wskazanego przepisu ustalono natomiast, że **od osi dojazdów niewydzielonych, ustala się odległość budynków na 6,5 m**. Powyższe ustalenie jest niedopuszczalne z uwagi na fakt braku jego jednoznaczności.

Cytowany wyżej przepis uchwały, wskazuje, że w terenach, w których zostaną wydzielone **dojazdy niewydzielone graficznie** w planie miejscowym, na inwestorze będzie ciążył obowiązek zachowania odległości 6,5 m od osi tego dojazdu. W miejscu tym pojawia się natomiast wątpliwość co w sytuacji, gdy przed wydzieleniem dojazdu na danym terenie została zlokalizowana już zabudowa, która tego wymogu nie spełnia. Wówczas dla adresatów tego samego planu będą obowiązywały różne ustalenia planu, w zależności kolejności realizacji inwestycji. Ponadto pojawia się także pytanie, czy w przypadku rozbudowy zabudowy powstałej przed wydzieleniem dojazdu, nie spełniającej wskazanego w § 9 ust. 1 pkt 6 lit. b uchwały kryterium, będzie możliwa jej rozbudowa oraz czy jest możliwe wydzielenie dojazdu w odległości mniejszej niż 6,5 m od istniejącej już zabudowy.

Przepis art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej gwarantuje wszystkim równość wobec prawa. Wobec czego niedopuszczalna jest sytuacja, w której na podstawie tego samego aktu prawa miejscowego, poszczególni adresaci planu w oparciu o te same przepisy będą traktowani odmiennie, w zależności od tego czy na danym terenie został już wydzielony dojazd czy też jeszcze nie.

W myśl art. 4 ust. 1 upzp plan miejscowy uchwała się w celu ustalenia przeznaczenia terenu, rozmieszczenia inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu.

Kwestionowany zapis uchwały Nr L/359/18 wprowadza dezinformację, nie wiadomo bowiem, gdzie ograniczenia w zabudowie z niego wynikające będą obowiązywać. Tym samym należy stwierdzić, iż przepis § 9 ust. 1 pkt 6 lit. b nie wypełnia wymogów ustawowych, bowiem – poprzez brak określenia graficznego tej regulacji - nie określono w jednoznaczny sposób zasad zagospodarowania terenów i sytuowania zabudowy.

3. Przepisami art. 15 ust. 2 pkt 6 upzp oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia, ustawodawca zobligował radę gminy do ustalenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad kształtowania zabudowy oraz określenia wskaźników zagospodarowania terenu, w tym maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy jako wskaźnika powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki, maksymalnej wysokości zabudowy, minimalnej liczby miejsc do parkowania oraz linii zabudowy i gabarytów obiektów. Wyszczególnione zagadnienia stanowią obligatoryjną materię planu.

W miejscu tym organ nadzoru zwraca 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. Jeżeli jednak zabudowa jest dopuszczona do realizacji, uchwałodawca zobligowany jest do ustalenia wszystkich obligatoryjnych zasad zabudowy terenu.

W § 9 ust. 1 uchwały zawarto ustalenia dotyczące zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego. W punkcie 6 lit. c wymienionego przepisu wskazano: *„ustala się możliwość utrzymania istniejącej zabudowy znajdującej się w całości lub w części poza wyznaczonymi nieprzekraczalnymi liniami zabudowy z dopuszczeniem prowadzenia robót budowlanych w tych obiektach, bez możliwości dalszej rozbudowy obiektu poza te linie (nie dotyczy docieplenia obiektów budowlanych). Budynki, których tylko część jest położona w odległości mniejszej niż ustalona w planie nieprzekraczalna linia zabudowy pozostawia się do utrzymania z możliwością przebudowy, nadbudowy i zmiany sposobu użytkowania oraz dopuszcza się ich ewentualną rozbudowę, ale tylko w części położonej poza wyznaczoną nieprzekraczalną linią zabudowy, pod warunkiem nie przekroczenia wielkości ustalonego wskaźnika powierzchni zabudowy i wysokości ustalonej planem dla tego terenu”*.

Poprzez tak zredagowaną regulację, rada gminy, dopuściła możliwość rozbudowy tych części budynków, które nie wykraczają poza nieprzekraczalną linię zabudowy, co jest dopuszczalne. Warunkiem dopuszczenia takiej zabudowy jest jednak stosowanie wskaźnika powierzchni zabudowy oraz zachowanie maksymalnej wysokości zabudowy. Wprowadzając niniejszy warunek do planu, uchwałodawca dopuścił tym samym odstępstwo od zachowania pozostałych parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy określonych dla poszczególnych terenów, w tym wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej, intensywności zabudowy, geometrii dachów. Przy czym odstępstwa tego w żaden sposób nie uregulował. W konsekwencji dla inwestycji polegających na rozbudowie budynków brak jest obligatoryjnych wskaźników urbanistycznych.

To z kolei w świetle przepisów art. 15 ust. 2 pkt 6 oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia jest niedopuszczalne, skoro bowiem zaistniały faktyczne przesłanki do określenia zasad kształtowania zabudowy oraz określenia wskaźników zagospodarowania terenu, muszą one znaleźć swoje odzwierciedlenie w postanowieniach planu. W omawianej sytuacji wprowadzony warunek dotyczący rozbudowy części budynków zwalnia adresata planu z obowiązku kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu zgodnie z ustaleniami zawartymi dla poszczególnych terenów. W ocenie organu powyższe jest niedopuszczalne i musi skutkować stwierdzeniem nieważności przepisów uchwały w zakresie wskazanym w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia. Stwierdzenie nieważności § 9 ust. 1 pkt 6 lit. c uchwały, w zakresie warunku rozbudowy części budynków niewykraczających poza linię zabudowy, skutkować bowiem będzie obowiązkiem spełnienia wszystkich warunków ustalonych w planie, w tym warunku realizowania zabudowy w oparciu o wszystkie wskaźniki i parametry zabudowy i zagospodarowania terenu wynikające z art. 15 ust. 2 pkt 6 upzp, a nie tylko wybrane z nich.

4. Na załączniku Nr 1D do uchwały, stanowiącym graficzne ustalenia planu, Rada Gminy Lipowa wyznaczyła teren oznaczony symbolem D-6R2 – tereny rolnicze. Dla wskazanego terenu w § 11 ust. 24 jako przeznaczenie podstawowe ustalono uprawy polowe, sady, łąki, pastwiska, jako przeznaczenie dopuszczalne m.in. zabudowę zagrodową.

Po analizie porównawczej rysunku planu – załącznik Nr 1D – ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Lipowa przyjętego uchwałą Nr XLVI/256/14 Rady Gminy Lipowa z dnia 16 czerwca 2014 r., organ nadzoru stwierdził, że w zakresie terenu oznaczonego w planie symbolem D-6R2 brak jest zgodności z postanowieniami studium.

Dla wskazanego terenu w studium wyznaczono bowiem jako kierunek rozwoju obszary **ZL1** leżące w strefie przyrodniczej III.

W Tomie II studium *Kierunki Zagospodarowania przestrzennego* w pkt 1.2. *Kierunki rozwoju i przekształceń struktury przestrzennej*, w ustaleniach dla strefy przyrodniczej III, ustalono, że tereny istniejących lasów zostały oznaczone symbolem ZL. Tereny zalesień oznaczono natomiast symbolem ZL1. Dla terenów lasów (ZL, ZL1) wprowadzono w studium zakaz realizacji nowej zabudowy, wyjątek stanowią mogą obiekty związane z gospodarką leśną. Jednocześnie dla strefy przyrodniczej III, do której należy wyznaczony w planie teren D-6R2, w studium ustalono, iż podstawowym kierunkiem działań jest jej ochrona, utrzymanie i kontynuacja przyrodniczego charakteru i utrzymanie istniejącego użytkowania z uwagi na fakt, iż tereny przyrodniczo cenne są szczególnie atrakcyjne dla celów rekreacyjnych i poznawczych, a obszar gminy jest predysponowany do pełnienia funkcji rekreacyjnych i turystycznych.

Dodatkowo w ustaleniach studium dla strefy przyrodniczej III wskazano, że strefa ta obejmuje swoim zasięgiem cenne przyrodniczo lasy Beskidu Śląskiego, a tereny wskazane w studium do zalesień nie stanowią wyznaczenia nowych terenów przewidzianych dla tej funkcji, a są kontynuacją ustaleń obowiązującego w dniu wejścia w życie studium miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Tym samym wytyczone w studium tereny ZL1 są kontynuacją przyjętej przez gminę wieloletniej polityki przestrzennej.

Przeznaczenie zatem w badanej uchwale Nr L/359/18 terenu D-6R2 (w studium teren ZL1 leżący w strefie przyrodniczej III) na cele rolnicze z możliwością zabudowy zagrodowej stanowi o istotnym naruszeniu postanowień studium przyjętego uchwałą Nr XLVI/256/14. Stosownie do przepisu art. 15 ust. 1 upzp wójt sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, **zgodnie z zapisami studium**. W myśl z kolei przepisu art. 20 ust. 1 upzp plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza ona ustaleń studium. Zatem zarówno sporządzający projekt miejscowego planu wójt, jak również uchwalająca go rada gminy, dokonali naruszenia wskazanych wyżej przepisów poprzez brak zachowania zgodności postanowień planu miejscowego z zapisami studium.

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 L/359/18 Rady Gminy Lipowa z dnia 28 czerwca 2018 r. *w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Lipowa – etap I 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
Z-ca Dyrektora Wydziału Infrastruktury

Aleksandra Kroczek

Otrzymują:

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