



WOJEWODA ŚLĄSKI

IFIII.4131.1.49.2022

Katowice, dnia 27 lipca 2022 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 *ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, 583, 1005 i 1079) i art. 28 ust. 1 *ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (Dz. U. z 2022 r. poz. 503)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLI/349/2022 Rady Gminy Mstów z dnia 27 czerwca 2022 r. w sprawie *uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru zlokalizowanego w miejscowości Małusy Małe w Gminie Mstów*, w zakresie:

Rozdziału 6 - Wymagania wynikające z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych.

Uzasadnienie

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.

W dniu 27 czerwca 2022 r. Rada Gminy Mstów podjęła uchwałę nr XLI/349/2022 w sprawie *uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru zlokalizowanego w miejscowości Małusy Małe w Gminie Mstów*. Stosownie do przepisu art. 20 ust. 2 cyt. *ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (zwanej dalej: *upzp*), w dniu 29 czerwca 2022 r., Wójt Gminy Mstów przekazał organowi nadzoru uchwałę nr XLI/349/2022 oraz w dniu 1 lipca 2022 r., dokumentację prac planistycznych odzwierciedlającą przebieg postępowania w sprawie uchwalenia miejscowego planu, celem dokonania oceny zgodności tej uchwały z prawem.

W dniu 19 lipca 2022 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze i umożliwił złożenie wyjaśnień w zakresie zarzutów wskazanych w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego.

Wójt Gminy Mstów skorzystał z przysługującego uprawnienia i złożył w dniach 25 i 26 lipca 2022 r. wyjaśnienia (znak pisma: GK.6720.4.2021.MK z dnia 25 lipca 2022 r. i znak pisma: GK.6720.4.2021.MK z dnia 26 lipca 2022 r.).

W trakcie prowadzonego postępowania nadzorczego Wojewoda Śląski, po przeanalizowaniu legalności przedmiotowej uchwały z uwzględnieniem wyjaśnień gminy, stwierdził, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w następującym zakresie.

W pierwszej kolejności, należy wskazać, że pojęcie obszaru przestrzeni publicznej wprowadza *ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*. Zgodnie z jej art. 2 pkt 6 jest to *obszar o szczególnym*

znaczeniu dla zaspokojenia potrzeb mieszkańców, poprawy jakości ich życia i sprzyjający nawiązywaniu kontaktów społecznych ze względu na jego położenie oraz cechy funkcjonalno-przestrzenne, określony w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy. Jednym z obowiązkowych ustaleń planu miejscowego mają być - na mocy art. 15 ust. 2 pkt 5 *upzp* - wymagania wynikające z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r. Nr 164 poz. 1587; zwane dalej: *rozporządzeniem o mpzp*) w § 4 pkt 5 określa ustalenia planu, dotyczące wymagań wynikających z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych. Są to w szczególności: określenie zasad umieszczania w przestrzeni publicznej obiektów małej architektury, nośników reklamowych, tymczasowych obiektów usługowo-handlowych, urządzeń technicznych i zieleni, w tym określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów.

W przedmiotowym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego w Rozdziale 6 – *Wymagania wynikające z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych*, w § 10 uchwały sformułowano ustalenia w brzmieniu: "*Ustala się następujące wymagania dotyczące kształtowania przestrzeni publicznych:*

- 1) *zakaz stosowania barier architektonicznych powodujących ograniczenia dostępności osobom niepełnosprawnym;*
- 2) *obiekty małej architektury winny charakteryzować się jednorodnością przyjętych form ze szczególnym uwzględnieniem zastosowanych materiałów w kontekście sąsiadującej zabudowy;*
- 3) *powierzchnię biologicznie czynną należy realizować jako zieleń urządzoną, która będzie wykonana przy użyciu nieinwazyjnych gatunków obcych roślin.*

Tymczasem, zarówno z tekstu planu miejscowego, jak i jego rysunku (stanowiącego załącznik nr 1 do uchwały nr XLI/349/2022), nie wynika, gdzie te przestrzenie publiczne są lub mają być zlokalizowane. Zatem poczyniono ustalenia w zakresie wymagań kształtowania przestrzeni publicznych (§ 10) bez ich faktycznego wskazania w granicach planu.

Należy nadmienić, iż granice przedmiotowego planu obejmują tylko jeden teren, oznaczony na rysunku planu symbolem I.MN/U, dla którego w § 5 ust. 1 uchwały ustalono:

- 1) *przeznaczenie podstawowe – teren zabudowy mieszkaniowo-usługowej obejmujący zabudowę mieszkaniową jednorodziną lub/i usługową, na którym dopuszcza się:*
 - a) *usługi nieuciążliwe,*
 - b) *zabudowę garażową, gospodarczą, zieleń urządzoną, miejsca parkingowe,*
 - c) *lokalizację obiektów budowlanych infrastruktury technicznej na zasadach określonych w rozdziale 11.*

Przeznaczenie tego terenu nie odpowiada zatem cechom i celom obszaru przestrzeni publicznej, wynikających z przepisów *upzp*. Niewielki teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i usługowej nie jest bowiem obszarem o szczególnym znaczeniu dla zaspokojenia potrzeb mieszkańców, poprawy jakości ich życia i sprzyjającym nawiązywaniu kontaktów społecznych ze względu na jego położenie oraz cechy funkcjonalno-przestrzenne.

Rada Gminy Mstów przyjęła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, w którym ustalono wymagania dotyczące kształtowania przestrzeni publicznych bez wskazania tych przestrzeni. Nie określono ich w pozostałej części uchwały: brak ich wskazania na rysunku planu, czy opisanie ich lokalizacji w tekście

planu miejscowego, co przekłada się tym samym na niemożliwość zastosowania § 10 uchwały, gdyż nie ma przedmiotu, którego dotyczy ta regulacja planu.

Brak zgodności pomiędzy tekstem planu uchwały a jego rysunkiem narusza art. 14 ust. 2 i art. 20 ust. 1 *upzp* zgodnie, z którymi załącznik graficzny jest integralnym elementem uchwały. Część graficzna stanowi bowiem wyjaśnienie (uzupełnienie) części tekstowej. Różnice w części tekstowej i graficznej uniemożliwiają zastosowanie planu w praktyce. Skoro część graficzna planu jest uszczegółowieniem części tekstowej, to ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie z uwzględnieniem treści zawartej zarówno w części graficznej, jak i tekstowej planu. Niespójność pomiędzy treścią uchwały, w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a częścią graficzną narusza zasady sporządzenia planu miejscowego.

Brak jest podstaw do uznania (tj. przyjęcia stanowiska Wójta Gminy Mstów zawartego w piśmie z dnia 25 lipca 2022 r.), że ustawodawca stworzył definicję legalną obszaru przestrzeni publicznej wyłącznie na potrzeby ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, a wymagania, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 5 *upzp* dotyczą innych przestrzeni publicznych, niż określone w studium gminnym. Takie rozumowanie stałoby w sprzeczności z uznaniem racjonalności ustawodawcy, który domaga się - między innymi - by ustalenia studium były wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych (art. 9 ust. 4 *upzp*). Ponadto, nie można scedować lokalizacji wskazanych przestrzeni publicznych na organ administracji architektoniczno - budowlanej, czyniąc to uznaniowo, jak wskazano w wyżej przywołanym piśmie Wójta Gminy Mstów: *obszar planu przeznaczony jest również pod zabudowę usługową powoduje możliwość zagospodarowania go w jakiejś części pod przestrzeń publiczną. Będzie to wynikać bezpośrednio z zamiaru inwestycyjnego. Jaka to będzie część obszaru planu, gdzie będzie zlokalizowana – to wszystko wynikać będzie z projektu budowlanego, którego częścią jest projekt zagospodarowania działki lub terenu (§ 5 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego).* To rada gminy, na podstawie art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.) jest organem stanowiącym prawo miejscowe, a nie inwestor, czy organ administracji architektoniczno - budowlanej.

Ponadto, na obszarze gminy Mstów, w granicach planu, brak jest obszarów przestrzeni publicznych spełniających warunki ustawowe, bowiem w *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Mstów*, przyjętego uchwałą nr XXIII/175/2012 Rady Gminy Mstów z dnia 29 czerwca 2012 r. - obszary takie nie zostały ustanowione, co wynika zarówno z rysunku studium, jak i tekstu studium (str. 13), gdzie ustalono w pkt 8.5. jako „*obszary przestrzeni publicznej wskazane w studium to:*

- *drogi publiczne,*
- *tereny określone w studium jako obszary realizacji inwestycji celu publicznego lub wyznaczone na podstawie ustaleń studium.*”

Zatem Rada Gminy Mstów mogła ustanowić w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego obszary przestrzeni publicznych wyłącznie na terenach dróg publicznych oraz wskazanych w studium obszarach realizacji inwestycji celu publicznego, a terenów o takim sposobie zagospodarowania, w badanym miejscowym planie, nie ma. Brak powiązania zapisów badanej uchwały ze studium gminnym stanowi istotne naruszenie zasad sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, tj. art. 20 ust. 1 *upzp*.

Na brak tych obszarów przestrzeni publicznych i wprowadzenie przepisu § 10 uchwały jako wpisanego omyłkowo wskazuje Wójt Gminy Mstów w kolejnym piśmie z dnia 26 lipca 2022 r., wnosząc o jego unieważnienie.

Niewskazanie przestrzeni publicznych, dla których plan miejscowy posiada ustalenia uniemożliwia ich realizację co oznacza istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, wskazanych w przepisach ustawy (art. 15 ust. 2 pkt 5 *upzp* oraz art. 14 ust. 2 i art. 20 ust. 1 *upzp*) i rozporządzenia (§ 4 pkt 5 *rozporządzeniem o mpzp*).

Podsumowując należy zaznaczyć, że przepisy art. 28 *upzp* jednoznacznie wskazują, iż istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały gminy w całości lub w części. O zakresie rozstrzygnięcia decyduje natomiast fakt, czy stwierdzone naruszenie prawa będzie miało wpływ na całą uchwałę, czy będzie dotyczyło jedynie pojedynczych przepisów niezgodnych z aktami prawa hierarchicznie wyższymi, które to jednak naruszenia nie będą rzutować na całą uchwałę.

Po wyeliminowaniu wymienionych naruszeń, uchwała nr XLI/349/2022 Rady Gminy Mstów z dnia 27 czerwca 2022 r. w sprawie *uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru zlokalizowanego w miejscowości Małusy Małe w Gminie Mstów*, może funkcjonować w obrocie prawnym, a zatem, stwierdzenie nieważności uchwały jedynie w części określonej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego, jest uzasadnione.

Stosownie do przepisu art. 92 ust. 1 *ustawy o samorządzie gminnym* stwierdzenie nieważności niniejszej uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia Radzie Gminy Mstów rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie przysługuje prawo złożenia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach. Skargę wnosi się za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni od jego doręczenia Radzie Gminy Mstów.

z up. Wojewody Śląskiego
Bożena Goldamer-Kapała
Dyrektor Wydziału Infrastruktury
(podpisano elektronicznie)

Otrzymuje:

Rada Gminy Mstów

Pouczenie o możliwości wniesienia skargi w formie elektronicznej

1. Skargę na rozstrzygnięcie nadzorcze można wnieść w formie elektronicznej lub papierowej.
2. Skarga przekazana w formie dokumentu elektronicznego powinna zawierać wszystkie wymogi pisma sporządzonego w postaci papierowej.
3. Skarga wnoszona w formie dokumentu elektronicznego, powinna ponadto zawierać adres elektroniczny oraz zostać podpisana przez stronę lub pełnomocnika kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym.
4. Jeżeli skarga nie zawiera adresu elektronicznego przyjmuje się, że właściwym jest adres elektroniczny, z którego nadano pismo wniesione w formie dokumentu elektronicznego.
5. Do skargi wniesionej w formie dokumentu elektronicznego nie dołącza się jej odpisów.
6. Do skargi należy dołączyć pełnomocnictwo z podpisem mocodawcy lub wierzitelny odpis pełnomocnictwa.