

Rozstrzygnięcie nadzorcze stwierdzające nieważność całości uchwały Nr 0007.67.2018 Rady Gminy Goleszów z dnia 10 października 2018 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Goleszów - etap I

Ślask.2018.7257 z dnia 2018.11.19

Status: Akt jednorazowy

Wersja od: 14 listopada 2018 r.

Wejście w życie:

14 listopada 2018 r.

**ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE Nr IFIIL.4131.1.90.2018
WOJEWODY ŚLĄSKIEGO**

z dnia 14 listopada 2018 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 994 z późn. zm.) w związku z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 1945)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 0007.67.2018 Rady Gminy Goleszów z dnia 10 października 2018 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Goleszów - etap I.

Uzasadnienie

W dniu 10 października 2018 r. Rada Gminy Goleszów podjęła uchwałę w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Goleszów - 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 15 października 2018 r. znak: ROŚ.6721.2.201.IB, Wójt Gminy Goleszów przekazał organowi nadzoru tą uchwałę wraz z dokumentacją prac planistycznych, celem dokonania jej oceny zgodności z prawem.

W dniu 7 listopada 2018 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze oraz poinformował Gminę o możliwości złożenia wyjaśnień.

Pismem z dnia 9 listopada 2018 r. (złożonym w dniu 12 listopada 2018 r.), znak: ROŚ.6721.2.2016.IB, Wójt Gminy Goleszów złożył wyjaśnienia w zakresie zarzutów wskazanych w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego.

W trakcie prowadzonego postępowania nadzorczego, mającego na celu zbadanie legalności uchwały, organ nadzoru stwierdził, że uchwała Nr 0007.67.2018 została podjęta z istotnym naruszeniem przepisów prawa w następującym zakresie:

1. Stosownie do art. 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 regulacjach prawnych. 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. Przepisami Rozdziału 3 - Zasady kształtowania ładu przestrzennego, w § 6 ust. 1 pkt 1 lit. d uchwały, w ramach kształtowania zasad zagospodarowania terenów objętych planem nakazano zapewnienie dostępu do wody przez właścicieli nieruchomości przyległych do powierzchniowych wód publicznych zgodnie z przepisami odrębnymi dotyczącymi prawa wodnego oraz pozostawienie pasów terenów o szerokości minimum 10,0 m od brzegów cieku wolnych od zabudowy wzdłuż tych cieków.

Po analizie rysunku planu organ nadzoru, zauważył, iż na rysunku planu zostały wskazane tereny wód powierzchniowych śródlądowych, które zostały wydzielone liniami rozgraniczającymi oraz opisane symbolem WS.

Stosownie do przepisu art. 21 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r. poz. 1566, z późn. zm.) przez śródlądowe wody powierzchniowe rozumie się śródlądowe wody płynące i wody stojące.

Dodatkowo ustawodawca zdefiniował w regulacji art. 22 Prawa wodnego, że śródlądowymi wodami płynącymi są:

- ciek naturalne oraz źródła, z których te ciek biorą początek,
- jeziora oraz inne naturalne zbiorniki wodne o ciągłym albo okresowym naturalnym dopływie lub odpływie wód powierzchniowych,
- sztuczne zbiorniki wodne usytuowane na wodach płynących,
- kanały.

Przepisem art. 16 pkt 5 cyt. ustawy zdefiniowano natomiast, iż przez ciek naturalny rozumie się rzeki, strugi, strumienie i potoki oraz inne wody płynące w sposób ciągły lub okresowy naturalnymi lub uregulowanymi korytami.

Wobec powyższej regulacji rodzi się zatem pytanie, w odniesieniu do jakich cieków uchwałodawca przepisem § 6 ust. 1 pkt 1 lit. d uchwały, ustanowił ograniczenia w zabudowie. Rada Gminy Goleszów nie wskazała bowiem, iż ograniczenie to obowiązuje od granic terenów oznaczonych w planie symbolem WS. Powstaje wobec tego pytanie, czy ograniczenia te obowiązują także w odniesieniu do cieków, które nie zostały graficznie wskazane na rysunku planu, a występują na obszarze tym planem objętym. Ponadto, należy wskazać, iż kwestionowanym przepisem rada gminy wprowadziła zakaz zabudowy minimum 10,0 m od brzegów cieków. Nie wiadomo w jakim obszarze terenu zakaz ten obowiązuje, bowiem na rysunku planu nie wskazano brzegów cieków. Zatem jeżeli przyjąć by nawet, iż regulacja zawarta w § 6 ust. 1 pkt 1 lit. d uchwały dotyczy terenów oznaczonych symbolem WS (pomimo, iż z uchwały to nie wynika), to i tak nie wiadomo, w którym miejscu, na podstawie kwestionowanego przepisu uchwały, obowiązują ograniczenia w zabudowie. Rysunek planu wskazuje jedynie granice terenów wód powierzchniowych śródlądowych, nie natomiast brzegi cieków. Tym samym przepis § 6 ust. 1 pkt 1 lit. d nie ma powiązania z

rysunkiem planu.

To z kolei jest niedopuszczalne w kontekście przepisu § 8 pkt 2 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), w myśl którego ustalenia rysunku planu i tekstu planu mają być ze sobą jednoznacznie powiązane poprzez zastosowane nazewnictwo i oznaczenia graficzne.

Mając na względzie, że uchwałą wprowadzono ograniczenie w zagospodarowaniu terenu, a tym samym ograniczenie wykonywania prawa własności, zapis planu nie powinien w tym względzie pozostawiać żadnych wątpliwości interpretacyjnych. Tymczasem regulacje zawarte w § 6 ust. 1 pkt 1 lit. d uchwały, czytane łącznie z rysunkiem planu, nie pozwalają określić, jakie są zasady zagospodarowania terenów i sytuowania zabudowy wzdłuż cieków, rażąco naruszając tym samym przepis art. 4 ust. 1 i 14 ust. 1 upzp.

2. Przepisem § 6 ust. 1 pkt 3 lit. b uchwały Rada Gminy Goleszów dopuściła lokalizację urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł o mocy nie przekraczającej 100 kW. Jak wynika ze wskazanego przepisu, urządzenia o mocy ograniczonej do 100 kW mogą być lokalizowane na całym obszarze objętym badanym planem. Jednocześnie w § 15 ust. 7 pkt 6 uchwały ustalono, że "na terenach wymienionych w § 6 ust. 1 pkt 3 lit. b w granicach pokazanych na rysunku planu ustala się możliwość lokalizacji instalacji solarnych wraz z obiektami i urządzeniami towarzyszącymi".

Po szczegółowej analizie tekstu oraz rysunku planu organ nadzoru zauważa, że w § 6 ust. 1 pkt 3 lit. b uchwały nie wyszczególniono żadnych terenów, a jedynie wprowadzono możliwość lokalizacji w całym obszarze planu lokalizacji urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł o mocy do 100 kW. Na rysunku zostały wskazane natomiast granice terenów, na których dopuszcza się rozmieszczenie urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100 kW pokrywające się ze strefami ochronnymi związanymi z ograniczeniami w zabudowie, zagospodarowaniu i użytkowaniu terenów (zwane dalej granicami obszarów OZE).

Regulacja zawarta w § 15 ust. 7 pkt 6 uchwały w żaden sposób nie koresponduje zatem z przepisami § 6. 1. pkt 3 lit. d planu. Z kolei wskazany przepis zawarty w § 6 nie dotyczy granic terenów wskazanych na rysunku planu, na których dopuszcza się urządzenia o mocy powyżej 100 kW.

Z kwestionowanego zapisu nie wynika zatem jednoznacznie, czy dopuszczona możliwość lokalizacji instalacji solarnych odnosi się do wszystkich terenów objętych planem - na co wskazywać by mogło odwołanie do § 6 ust. 1 pkt 3 lit. d uchwały, czy jedynie do terenów wskazanych graficznie na rysunku planu, na których można lokalizować urządzenia wytwarzające energię o mocy powyżej 100 kW.

W miejscu tym należy wskazać, iż przepisem art. 15 ust. 3 pkt 3a upzp ustawodawca nałożył na gminę obowiązek wskazania w planie miejscowym granic terenów pod budowę urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100 kW oraz granic ich stref ochronnych związanych z ograniczeniami w zabudowie, zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu oraz występowaniem znaczącego oddziaływania tych urządzeń na środowisko, jeżeli w obszarze objętym planem zaistnieją przesłanki faktyczne do wyznaczenia takich obszarów. W omawianej sytuacji Rada Gminy Goleszów wywiązała się

ze wskazanego obowiązku poprzez wyznaczenie na rysunku planu granic obszarów OZE. Z granicami tymi nie korespondują jednak ustalenia planu zawarte w § 15 ust. 7 pkt 6 w zw. z § 6 ust. 1 pkt 3 lit. d uchwały.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa powszechnie obowiązującego i musi spełniać wysokie wymagania stawiane tej kategorii aktów normatywnych oraz odpowiadać standardom legalności.

Ustawodawca przepisem art. 4 ust. 1 upzp zobligował radę gminy do ustalenia w drodze planu miejscowego przeznaczenia terenów oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i warunków ich zabudowy. Z uwagi na rangę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jako lokalnego prawa służącego realizacji polityki przestrzennej gminy, ustalenia w zakresie zagospodarowania terenów powinny być jednoznaczne i w sposób klarowny powinny określać dopuszczalne formy zagospodarowania terenu. Dodatkowo norma zawarta 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" (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 283 - zwanego dalej: ZTP) wskazuje, 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 stwarzając pola do zróżnicowanego ich wykonywania / interpretowania.

W omawianej sytuacji § 15 ust. 7 pkt 6 uchwały odwołujący się do terenów wymienionych w § 6 ust. 1 pkt 3 lit. d uchwały - czyli wszystkich terenów objętych planem oraz jednocześnie do granice obszarów OZE, jest na tyle nieprecyzyjny, że nie wynika z niego gdzie mogą być lokalizowane instalacje solarne wraz z obiektami i urządzeniami towarzyszącymi. Skoro zatem nie zostały określone w jednoznaczny sposób zasady zagospodarowania terenów objętych planem w zakresie lokalizacji urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii, należy uznać wskazany przepis za wadliwy i nie spełniający wymogów art. 4 ust. 1 upzp.

3. Jak już wskazano w niniejszym rozstrzygnięciu, stosownie do przepisów art. 15 ust. 3 pkt 3a upzp, uchwałą Nr 0007.67.2018 Rada Gminy Goleszów wyznaczyła na rysunku planu granice terenów, na których dopuszcza się rozmieszczenie urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100 kW pokrywające się ze strefami ochronnymi związanymi z ograniczeniami w zabudowie, zagospodarowaniu i użytkowaniu terenów. Obszary przeznaczone pod realizację urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł, zostały wyznaczone w ramach terenów oznaczonych symbolem PU, przeznaczonych na cele zabudowy produkcyjnej, magazynów, składów, baz transportowych, centr logistycznych, centr biurowych, badawczych oraz różnego typu usług. W miejscu tym należy wskazać, iż granice obszarów OZE nie pokrywają się w całości z granicami terenów PU, a zostały wytyczone jedynie jako fragmenty tych terenów.

W ustaleniach szczegółowych dla terenów oznaczonych symbolem PU, w § 20 ust. 1 pkt 2 lit. a uchwały dopuszczono: instalacje solarne o mocy powyżej 100 kW w formie farm fotowoltaicznych i zespołów fotowoltaicznych na terenach o symbolach 1PU-3PU, 5PU, 7PU, 9PU i 11PU w granicach pokazanych na rysunku planu pokrywających się ze strefami ochronnymi związanymi z ograniczeniem zabudowy w przypadku lokalizacji obiektów i urządzeń fotowoltaicznych w poziomie terenu.

Jednocześnie w § 20 ust. 2 pkt 4 lit. b uchwały dopuszczono "lokalizację obiektów i urządzeń, o których mowa w ust. 1 pkt 2 lit. a na budynkach i budowlach".

Po analizie cytowanych regulacji planu, wątpliwości organu nadzoru wzbudził zapis wskazujący, iż ustalenia § 20. 1. pkt 2 lit. a uchwały dotyczą sytuacji, w której obiekty i urządzenia fotowoltaiczne będą sytuowane w poziomie terenu. Jednocześnie rada gminy dopuściła w dalszych ustaleniach planu możliwość lokalizacji tych obiektów i urządzeń także na budynkach i budowlach. Powstaje więc pytanie, czy w przypadku lokalizacji urządzeń fotowoltaicznych na budynkach obowiązują granice obszarów OZE i tym samym stref ochronnych czy też nie. Przepis § 20 ust. 1 pkt 2 lit. a uchwały wyraźnie bowiem wskazuje, że urządzenie te mogą być realizowane w granicach pokazanych na rysunku planu pokrywających się ze strefami ochronnymi związanymi z ograniczeniem zabudowy w przypadku lokalizacji obiektów i urządzeń fotowoltaicznych w poziomie terenu.

Powyższe stanowi o naruszeniu przepisu art. 15 ust. 3 pkt 3a upzp poprzez zapisy § 20 ust. 1 pkt 2 lit. a w zw. z § 20 ust. 2 pkt 4 lit. b uchwały. Jak bowiem wskazała gmina w wyjaśnieniach złożonych pismem z dnia 9 listopada 2018 r. przepisy te miały na celu rozróżnienie sytuacji, w których lokalizacja instalacji solarnych o mocy powyżej 100 kW będzie miała miejsce w poziomie terenu, a kiedy będą one instalowane na budynkach. Jak zauważa gmina, przepis § 20 ust. 1 pkt 2 lit. a uchwały miał na celu ustalenie stref ochronnych od obiektów i urządzeń fotowoltaicznych, gdy są one lokalizowane w poziomie terenu, a ustalenia te nie obowiązują w sytuacji gdy instalacje te będą lokalizowane na budynkach.

Powyższe jest niedopuszczalne w świetle przepisów art. 15 ust. 3 pkt 3a upzp. Norma ta każdorazowo zobowiązuje bowiem radę gminy do określenia w planie granic terenów, na których mogą być lokalizowane urządzenia wytwarzające energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100 kW oraz granic ich stref ochronnych. Brzmienie przepisu § 20 ust. 1 pkt 2 lit. a uchwały nie tylko znosi granice stref ochronnych od urządzeń fotowoltaicznych o mocy powyżej 100 kW lokalizowanych na budynkach, ale także granice obszarów OZE tożsame z granicami stref ochronnych, na których mogą być one rozmieszczone w ramach terenów PU. To z kolei stoi w rażącej sprzeczności z przepisami art. 15 ust. 3 pkt 3a upzp.

4. Stosownie do przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 upzp w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego określa się obowiązkowo 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 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), stanowiącego przepisy wykonawcze do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, wskazuje dodatkowo, że ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny

zawierać w szczególności określenie geometrii dachów.

Ustalając zasady kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenów oznaczonych w planie symbolem MN - zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna, z dopuszczeniem m.in. usług podstawowych, w § 18 ust. 3 pkt 1 uchwały zapisano: geometria dachów - dachy spadziste z dopuszczeniem dachów płaskich w przypadku, gdy na działce sąsiedniej istnieje budynek z dachem płaskim oraz z dopuszczeniem dachów płaskich na części budynków mieszkalnych, nad garażami, budynkami gospodarczymi i usługowymi.

W ocenie organu nadzoru tak określona geometria dachów dla zabudowy realizowanej na terenach MN pozostawia zbyt dużą dowolność interpretacyjną. Z wskazanego przepisu nie wynika bowiem co należy rozumieć poprzez działkę sąsiednią, czy budynek na działce sąsiedniej charakteryzujący się dachem płaskim musi funkcjonalnie odpowiadać noworealizowanej zabudowie, czy też może być to np. budynek gospodarczy.

Nie można w tym zakresie przyjąć wyjaśnień złożonych przez gminę, z których wynika że ustalenia § 18. 3. pkt 1 uchwały są jednoznaczne, a w sytuacji gdy na działce sąsiedniej występuje budynek z dachem spadzistym obowiązuje wymóg realizacji budynków z dachami spadzistymi. Kwestionowana norma nie reguluje bowiem sytuacji, w której działka sąsiaduje z dwoma innymi działkami, gdzie na jednej działce wzniesiony jest budynek z dachem płaskim, a na drugiej z dachem spadzistym. Brak jest bowiem zapisu planu, który w takiej sytuacji nakazuje jednoznacznie realizację dachu spadzistego.

Również wyjaśnienia w zakresie pojęcia działki sąsiedniej, która według gminy powinna być rozumiana jako miejsce położone najbliżej czegoś uniemożliwia prawidłowe odczytanie ustaleń planu. Skoro bowiem najbliżej położona działka nie jest działką zabudowaną, to czy w takiej sytuacji adresata planu obowiązuje ustalenie planu nakazujące realizację dachu spadzistego, czy też jest on zobligowany do nawiązania geometrią dachu do najbliższej zabudowanej działki sąsiedniej.

Po raz kolejny zatem w kwestionowanej uchwale wprowadzono tak zredagowaną normę prawną, która nie pozwala na określenie zasad kształtowania zabudowy, rażąco naruszając tym samym art. 15 ust. 2 pkt 6 upzp oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia. Tak redagowane przepisy nie wypełniają także wymogu § 25. 1. ZTP, pozostawiając pole do dowolnej interpretacji i uznaniowych rozstrzygnięć.

Stosownie do art. 4 ust. 1 upzp oraz art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym, wyłącznie rada gminy została upoważniona do tego, żeby decydować, w drodze uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, o sposobach zagospodarowania terenów i warunkach ich zabudowy. Prawodawca miejscowy nie może scedować tego obowiązku na inne organy. W omawianej sytuacji, pozostawienie dowolności interpretacyjnej co do zasad kształtowania geometrii dachu, tego warunku nie spełnia. Należy bowiem zauważyć, że w toku postępowania budowlanego prowadzonego przez organy administracji architektoniczno-budowlanej oraz organy nadzoru budowlanego badana jest zgodność inwestycji z przepisami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Przyjęcie, przez te organy, że inwestycja jest sprzeczna z przepisami prawa miejscowego stanowi podstawę odmowy udzielenia pozwolenia na budowę, wniesienia sprzeciwu, odmowy oddania inwestycji do użytkowania czy też legalizacji samowoli budowlanej. W postępowaniu tym organy administracyjne nie mogą jednak samodzielnie uzupełniać

regulacji przewidzianych w planie. Tym bardziej, że dopełnienie takie na różnych etapach procesu budowlanego mogłoby być odmienne.

Kwestionowane regulacje planu pozostawiają w tym zakresie zbyt dużą dowolność poprzez brak precyzyjnych ustaleń, co uniemożliwia prawidłowe i legalne stosowanie kwestionowanej uchwały.

5. Jak już wielokrotnie wskazano w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym, nadrzędną rolą planu miejscowego jest określenie przeznaczenia terenu oraz określenie zasad jego zagospodarowania warunków zabudowy, przy uwzględnieniu lokalnych uwarunkowań. Przepisem § 22 Rada Gminy Goleszów ustaliła zasady zagospodarowania terenów oznaczonych symbolem R przeznaczonych na cele rolnicze. W ustępie 2 pkt 2 lit. b wskazanego przepisu, dopuszczono: "lokalizację obiektów i urządzeń służących prowadzeniu istniejącego gospodarstwa rolnego w pasie o szerokości do 70,0 m od dróg publicznych lub gminnych dróg wewnętrznych określonych na rysunku planu na terenach o symbolach 1R, 5R, 6R, 8R".

Po analizie rysunku planu, organ nadzoru stwierdził, że nie wyznaczono na nim terenów dróg wewnętrznych. Również z treści uchwały nie wynika, aby uchwałą Nr 0007.67.2018 ustalono przebieg dróg wewnętrznych. Nie wiadomo zatem gdzie w terenach 1R, 5R, 6R, 8R może być sytuowana zabudowa.

Stosownie do przepisu § 8 ust. 2 rozporządzenia sporządzając plan miejscowy należy stosować nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie tekstu i rysunku planu. W omawianej sytuacji nie jest możliwe odczytanie korelacji treści uchwały z jej rysunkiem, bowiem brak jest graficznego zapisu przebiegu dróg wewnętrznych.

Dodatkowo organ nadzoru zauważa, że przepisem art. 15 ust. 2 pkt 6 upzp ustawodawca zobligował radę gminy do określenia w planie miejscowym przebiegu linii zabudowy. Przepis § 7 pkt 8 rozporządzenia wyraźnie wskazuje, że linia ta powinna zostać wrysowana na załączniku graficznym.

Jeżeli zatem gmina chciała ograniczyć obszar, na którym może być wznoszona zabudowa powinna była to uczynić stosując instrumenty przyznane jest przez ustawodawcę przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Graficzna forma zapisu planu służy bowiem ułatwienia odczytania tych regulacji planu, które są trudne do zapisania ich w formie tekstowej.

6. Ustaleniami uchwały Nr 0007.67.2018 Rada Gminy Goleszów wyznaczyła tereny oznaczone symbolem KK, dla których jako przeznaczenie podstawowe wskazano: tereny i urządzenia kolejowe.

W § 26 ust. 2 pkt 1 uchwały dla terenów KK dopuszczono: "zachowanie, rozbudowę i nadbudowę istniejących i lokalizację nowych urządzeń związanych z obsługą i organizacją transportu kolejowego oraz obsługą i organizacją przewozów, w tym transportu osób i rzeczy". W pkt 2 wskazanego przepisu dopuszczono natomiast możliwość utrzymania skrzyżowań w poziomie terenu z poszczególnymi drogami.

Następnie w § 26 ust. 3 uchwały, ustalono dla terenów KK parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenów, w tym: geometrię dachów, intensywność zabudowy, powierzchnię zabudowy oraz jej wysokość.

Po analizie ustaleń planu dla terenów oznaczonych symbolem KK organ nadzoru stwierdził,

że są one niespójne. Ustalono dla terenów KK przeznaczenie - tereny i urządzenia kolejowe - w rzeczywistości nie definiuje jaka zabudowa może być realizowana na terenach oznaczonych symbolem KK. Nie wiadomo bowiem co należy rozumieć pod pojęciem teren kolejowy oraz urządzenia kolejowe. Pojęcia te nie zostały także zdefiniowane w obowiązujących przepisach z zakresu transportu kolejowego. Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r. poz. 2117, z późn. zm.) definiuje jedynie pojęcie obszaru kolejowego jako powierzchni gruntu określonej działkami ewidencyjnymi, na której znajduje się droga kolejowa, budynki, budowle i urządzenia przeznaczone do zarządzania, eksploatacji i utrzymania linii kolejowej oraz przewozu osób i rzeczy. Przywołana definicja wyraźnie rozróżnia jednak urządzenia służące do obsługi ruchu kolejowego od budynków i budowli wznoszonych w tym celu. Tymczasem w swoich wyjaśnieniach, gmina wskazała, że pod pojęciem urządzeń kolejowych w planie miejscowym należy rozumieć także budynki i budowle. Nie wynika to jednak z kwestionowanych zapisów planu.

Dodatkowo wskazać należy, że przepis § 26 ust. 3 uchwały, regulujący parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy odnosi się do zapisów planu, dotyczących utrzymania skrzyżowań terenów kolejowych z drogami - § 26. 2. pkt 2 uchwały.

Nie wiadomo zatem jakie jest faktyczne przeznaczenie terenów oznaczonych symbolem KK i jakie formy zagospodarowania w ramach tego terenu mogą być realizowane. To z kolei stanowi o rażącym naruszeniu przepisów art. 4 ust. 1 oraz art. 15 ust. 2 pkt 1 upzp, które wskazują na obowiązek ustalenia przeznaczenia terenu oraz zasad jego zagospodarowania i warunków zabudowy w planie miejscowym. 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 0007.67.2018 Rady Gminy Goleszów z dnia 10 października 2018 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Goleszów - etap I.

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.