



# DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

---

Katowice, dnia 10 maja 2016 r.

Poz. 2630

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IFIII.4131.1.45.2016 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 6 maja 2016 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 446), w związku z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 199, ze zm.),

### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XVI/224/2016 Rady Miasta Wisła z dnia 31 marca 2016 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru miasta Wisła w rejonie ul. Spokojnej.

### **Uzasadnienie**

W dniu 31 marca 2016 r. Rada Miasta Wisła podjęła uchwałę w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru miasta Wisła w rejonie ul. Spokojnej.

Stosownie do przepisu art. 20 ust. 2 cyt. ustawy z dnia 27 marca 2003 r. *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (zwanej dalej: u.p.z.p.), Burmistrz Miasta Wisły, pismem z dnia 6 kwietnia 2016 r., znak: Or.RM.0711.11.2016, przekazał Wojewodzie Śląskiemu uchwałę Nr XVI/224/2016 wraz z dokumentacją prac planistycznych, odzwierciedlającą przebieg procedury planistycznej.

W dniu 13 kwietnia 2016 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze oraz poinformował Gminę o możliwości złożenia wyjaśnień.

Pismem z dnia 18 kwietnia 2016 r. znak: Or.RM.0711.11.2016, Burmistrz Miasta Wisły złożył wyjaśnienia w przedmiotowej sprawie.

W trakcie prowadzonego postępowania nadzorczego, mającego na celu zbadanie legalności uchwały, organ nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z naruszeniem zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w zakresie art. 15 ust. 2 pkt 1 i pkt. 11 u.p.z.p., w związku z § 4 pkt 1 i pkt 10 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).

Stosownie do przepisu art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. W myśl natomiast § 4 pkt 1 rozporządzenia 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 uchwale Nr XVI/224/2016 Rada Miasta Wisła w ustaleniach ogólnych planu, ustaliła, że „*teren o symbolu L11MN1 do czasu zagospodarowania zgodnie z przepisami planu może być tymczasowo włączony do przeznaczenia, urzędzenia i użytkowania ustalonego w planie dla terenu o symbolu LIRM.*” W świetle wyżej cytowanych przepisów wskazany zapis planu jest niedopuszczalny. Zgodnie bowiem z ustaleniami szczegółowymi dla terenów, teren L11MN1 został przeznaczony na cele zabudowy mieszkaniowej

jednorodzinnej, z dopuszczeniem obiektów i pomieszczeń usługowych i użyteczności publicznej i pensjonatów. Dla terenu L1RM ustalono natomiast jako przeznaczenie terenu zabudowę zagrodową i agroturystyczną. 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 wchodzą w kategorię terenów użytkowanych rolniczo, podczas gdy zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna tworzy tereny zabudowy mieszkaniowej. Tym samym teren oznaczony symbolem **L11MN1** stanowi odrębne od terenu **L1RM** przeznaczenie terenu. Z tego też powodu tereny te zostały w planie rozdzielone liniami rozgraniczającymi ze względu na różne sposoby przeznaczenia i różne sposoby zagospodarowania. Niemniej jednak uchwałodawca, zapisami § 14 dopuścił włączenie terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oznaczonych symbolem L11MN1 do terenów użytkowanych rolniczo na cele zabudowy zagrodowej oznaczonych symbolem L1RM. Powyższe jest zatem niedopuszczalne w świetle przepisów art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p., w związku z § 4 pkt 1 rozporządzenia, stosownie do których tereny o różnym przeznaczeniu należy rozdzielić liniami rozgraniczającymi i wyróżnić odrębnymi symbolami. Poprzez tak sformułowane zapisy planu rada gminy dopuściła bowiem możliwość zmiany przeznaczenia terenu bez konieczności przeprowadzenia stosownej zmiany planu miejscowego w trybie art. 27 u.p.z.p. Ponadto w kwestionowanym zapisie § 14 ustalono możliwość włączenia do terenu L1RM, terenu L11MN1 nie określając przy tym na jakich warunkach i w jakim zakresie to włączenie miałyby nastąpić, oraz czy ma ono dotyczyć całego terenu czy może dotyczyć tylko jego fragmentu.

Ustalenie, że włączenie to może być realizowane tymczasowo również nie spełnia zasad sporządzania planu miejscowego, nie realizuje bowiem wymogów art. 15 ust. 2 pkt 11 u.p.z.p., w związku z § 4 pkt 10 rozporządzenia. We wskazanych przepisach prawodawca nałożył bowiem na organ gminy wyraźny warunek określenia terminu w jakim tymczasowe użytkowanie może być realizowane i na jakich warunkach. Ustalenia dotyczące **sposobów i terminów tymczasowego zagospodarowania**, urzędzenia i użytkowania terenów powinny zawierać nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów, **w tym określenie terminu, do którego tymczasowe zagospodarowanie**, urządzenie i użytkowanie terenu **może być wykonywane**.

W ocenie organu nadzoru ustalenia § 14 uchwały XVI/224/2016 dopuszczające, że „*teren o symbolu L11MN1 do czasu zagospodarowania zgodnie z przepisami planu może być tymczasowo włączony do przeznaczenia, urzędzenia i użytkowania ustalonego w planie dla terenu o symbolu L1RM.*” stanowią o wydarzeniach przyszłych i niepewnych, podczas gdy zapisy planu miejscowego będącego aktem prawa miejscowego winny być konkretne i dające się zastosować. Ustalając sposób tymczasowego zagospodarowania i użytkowania terenu z uchwały powinno jasno wynikać **do jakiego czasu** teren może być użytkowany w sposób inny niż przewidują to ustalenia planu dla tego terenu i w jaki sposób może być zagospodarowany.

Z badanego aktu nie wynika natomiast ani jak długo teren L11MN1 może być użytkowany zgodnie z przeznaczeniem przewidzianym dla terenu L1RM, ani w jakich granicach. Określenie „*do czasu zagospodarowania zgodnie z przepisami planu*” nie stanowi żadnych granic czasowych. Nie wiadomo bowiem czy po zagospodarowaniu części terenu L11MN1 na cele przewidziane dla niego w planie, pozostała część tego terenu może być użytkowana zgodnie z przeznaczeniem przewidzianym dla terenu L1RM, stosownie do § 14, czy też automatycznie właściciele nieruchomości zostają tej możliwości pozbawieni.

Powyższe potwierdza także ugruntowane orzecznictwo sądownoadministracyjne, które jednoznacznie wskazuje na obowiązek określania terminu do jakiego teren może być zagospodarowany na cele inne niż przeznaczenie podstawowe (patrz przykładowo wyroki NSA: II OSK 2253/15 z dnia 27 listopada 2015 r., II SA/Wr 571/15 z dnia 20 października 2015 r., IV SA/Wa 1726/14 z dnia 7 listopada 2014 r.). A zatem nie mogą znaleźć uzasadnienia argumenty przytoczone przez Burmistrza Miasta Wisły w piśmie z dnia 18 kwietnia 2016 r. znak: Or.RM.0711.11.2016, w których organ gminy wskazuje na brak podstaw prawnych do określania terminu tymczasowego zagospodarowania.

W takiej sytuacji należy mieć na uwadze, że plan miejscowy, jako akt prawa, kształtuje sposób wykonywania prawa własności - art. 6 ust. 1 u.p.z.p. Uznanie legalności zapisów § 14 oznaczałoby zaakceptowanie braku stabilności porządku prawnego. Nie można bowiem mówić o stabilności planistycznej w sytuacji, gdy mimo uchwalenia planu miejscowego nie jest wiadomo jakie przeznaczenie będzie miał określony teren objęty ustaleniami tego planu i w jakim czasie oraz kto zdecyduje o zmianie jego przeznaczenia z tymczasowego na docelowe.

Mając zatem na uwadze powyższe, należy stwierdzić oczywistą sprzeczność ustaleń § 14 uchwały nr XVI/224/2016 z przepisami art. 15 ust. 2 pkt 1 i pkt 11 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 1 i pkt 10 rozporządzenia.

Zastrzeżenia budzi również definicja „zabudowy agroturystycznej” zawarta w § 3 pkt 20 uchwały. Rada gminy ustaliła, że przez zabudowę agroturystyczną należy rozumieć **„zabudowę w gospodarstwie rolnym o powierzchni minimum 1ha użytków rolnych w jednym kompleksie stanowiącym całość gospodarczą, w którym prowadzi się również działalność w zakresie usług turystyki – to jest usług hotelarskich oraz wszystkich innych usług świadczonych turystom lub odwiedzającym.”**

Stosownie do przepisów art. 35 i następných ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach hotelarskich (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 187) usługi hotelarskie mogą być świadczone w obiektach hotelarskich. Do obiektów hotelarskich zalicza się natomiast hotele, motele, pensjonaty, kempingi, domy wycieczkowe, schroniska młodzieżowe, pola biwakowe.

Agroturystyka obejmuje natomiast świadczenie usług turystycznych przez rolnika w czynnych gospodarstwach rolnych, w oparciu o zabudowania, grunty i inne zasoby gospodarstwa, bez zmiany ich charakteru i naruszania podstawowej funkcji zachowania zdolności do produkcji rolnej. Jednym z warunków prowadzenia agroturystyki, jako działalności rolniczej jest ograniczenie liczby pokoi gościnnych do 5. Powyżej tej liczby rolnik zobowiązany jest zarejestrować zwykłą działalność gospodarczą i odprowadzać podatek dochodowy od osób fizycznych – art. 21 pkt 43 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (t.j. Dz. U. z 2012 r., poz. 361 ze zm.).

Tym samym definicja zawarta w § 2 pkt 20 uchwały jest niejednoznaczna. Uchwałodawca pod podjęciem agroturystyki dopuścił bowiem możliwość świadczenia usług hotelarskich w obiektach hotelowych, które nie mogą wchodzić w skład gospodarstwa rolnego.

Powyższe nasuwa wątpliwość w odniesieniu do przeznaczenia przewidzianego dla terenu L1RM. Rada gminy ustaliła, że na wskazanym terenie przeznaczeniem podstawowym jest zabudowa zagrodowa i agroturystyczna, jako uzupełnienie dopuszczono mieszkania funkcyjne, a także obiekty usługowe związane z funkcją agroturystyczną. W świetle powyższej definicji, na terenie tym mogą być zlokalizowane także usługi hotelarskie realizowane, stosownie do wymogów ustawowych, m.in. w hotelach, motelach, pensjonatach i domach wycieczkowych. To z kolei stoi w sprzeczności z ustaleniami uchwały Nr XXIV/412/2009 Rady Miasta Wisła z dnia 27 sierpnia 2009 r. w sprawie zmiany „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Wisły” dla terenu L16M1, oznaczonego w planie jako L1RM, dla którego postanowienia studium nie przewidują możliwości realizacji usług hotelarskich. W studium poza zabudową mieszkaniową jednorodzinną dopuszczono bowiem możliwość utrzymania funkcjonowania istniejących gospodarstw rolnych i agroturystycznych, a także wolnostojące obiekty usługowe związane z obsługą terenów mieszkaniowych. Wprowadzenie zatem, poprzez błędnie zdefiniowaną *zabudowę agroturystyczną*, możliwości realizacji usług hotelarskich w terenach zabudowy zagrodowej i agroturystycznej oznaczonych symbolem L1RM stanowi naruszenie art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 u.p.z.p.

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 u.p.z.p., którego przepisy jednoznacznie mówią, że naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały gminy w całości lub w części.

Kwestionowane przepisy uchwały Nr XVI/224/2016 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru miasta Wisła w rejonie ul. Spokojnej, stanowią decyzję planistyczną gminy co do sposobu zagospodarowania terenów, zatem organ nadzoru nie miał możliwości stwierdzenia nieważności uchwały jedynie w części.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo złożenia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni od jego doręczenia.

z up. WOJEWODY ŚLĄSKIEGO  
Dyrektor Wydziału Infrastruktury

**Bożena Goldamer - Kapala**

Otrzymuje:

1. Rada Miasta Wisła,
2. A/a.