



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

---

Katowice, dnia 9 sierpnia 2022 r.

Poz. 5174

### ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR IFIII.4131.1.53.2022 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 5 sierpnia 2022 r.

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 938/LIII/2022 Rady Miasta Rybnika z dnia 30 czerwca 2022 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części miasta Rybnika obejmującej obszar Strefy Usług dla Biznesu w Rybniku (MPZP 54-34).

#### **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 30 czerwca 2022 r. Rada Miasta Rybnika podjęła uchwałę w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części miasta Rybnika obejmującej obszar Strefy Usług dla Biznesu w Rybniku (MPZP 54-34).

Stosownie do przepisu art. 20 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w dniu 7 lipca 2022 r. Rada Miasta Rybnika przekazała organowi nadzoru uchwałę Nr 938/LIII/2022 z dnia 30 czerwca 2022 r., a w dniu 11 lipca 2022 r. Wojewoda otrzymał dokumentację prac planistycznych, celem dokonania oceny zgodności tej uchwały z prawem.

W dniu 27 lipca 2022 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze oraz poinformował Gminę o możliwości złożenia wyjaśnień.

W trakcie prowadzonego postępowania nadzorczego, organ nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z naruszeniem zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w następującym zakresie.

1. Zgodnie z art. 4 ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w odniesieniu do terenów zamkniętych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego ustala się tylko granice tych terenów oraz granice ich stref ochronnych – w strefach ochronnych ustala się ograniczenia w zagospodarowaniu i korzystaniu z terenów, w tym zakaz zabudowy. Kolejno w ust. 4 tego artykułu wskazano, że przepisów ust. 3 nie stosuje się do terenów zamkniętych ustalanych przez ministra właściwego do spraw transportu. Art. 15 ust. 3 pkt 7 ustawy o planowaniu nakłada na organy gminy obowiązek wskazania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego granic terenów zamkniętych, w zależności od potrzeb.

Analiza zapisów uchwały oraz załącznika graficznego wykazała, że w planie miejscowym nie wskazano granic terenów zamkniętych i granic stref ochronnych terenów zamkniętych. Działka nr 3646/273, położona na terenach oznaczonych symbolami: 1MW-U - tereny zabudowy mieszkaniowo-usługowej i 1KDG - tereny dróg publicznych klasy drogi głównej, stanowi teren zamknięty, na mocy Decyzji Nr 14 Ministra Infrastruktury

z dnia 18 września 2020 r. w sprawie ustalenia terenów zamkniętych, przez które przebiegają linie kolejowe (Dz. Urz. MI z 2020 r., poz. 38 ze zm.).

W złożonych wyjaśnieniach Gmina wskazała, że obowiązku takiego nie miała, ponieważ art. 4 ust. 4 *ustawy o planowaniu* wyłącza stosowanie przepisów art. 4 ust. 3 tej *ustawy* do terenów zamkniętych ustalanych przez ministra właściwego do spraw transportu. Dodatkowo, ten element planu nie jest obowiązkowy o czym świadczy właśnie art 15 ust. 3 *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*.

Wojewoda przyjął do wiadomości wyjaśnienia gminy, jednak ich nie podziela.

W pierwszej kolejności należy zaznaczyć, że wyłączenie zawarte w art. 4 ust. 4 (*przepisów ust. 3 nie stosuje się do terenów zamkniętych ustalanych przez ministra właściwego do spraw transportu*) oraz treść art. 14 ust. 6 (*planu miejscowego nie sporządza się dla terenów zamkniętych, z wyłączeniem terenów zamkniętych ustalonych przez ministra właściwego do spraw transportu*), czy art. 15 ust. 3 pkt 7 *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* ma na celu "objęcie planami miejscowymi innych niż wojskowe terenów zamkniętych, np. terenów kolejowych. Dynamiczny rozwój inwestycji zwiększa atrakcyjność wielu terenów, szczególnie w miastach mogących być zabudowanymi, a określanymi jako tereny zamknięte. Opracowanie planów nie powoduje niemożności ich dotychczasowego użytkowania, umożliwia natomiast ich przyszłą atrakcyjną zabudowę" (zob. uzasadnienie projektu ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami - Sejm VI kadencji, nr druku 812). Mając na uwadze treść ww. unormowań stwierdzić należy, że gmina ma prawo objąć planem miejscowym teren zamknięty kolejowy ustanowiony ww. decyzją Ministra. Możliwość objęcia terenu zamkniętego planem nie wyłącza jednak obowiązku ustalenia jego granic. Przywołane normy u.p.z.p. należy interpretować w ten sposób, że skoro ustawodawca dopuścił możliwość zagospodarowania określonych terenów zamkniętych, w tym terenów kolejowych, to plan miejscowy nie tylko ma określać granice takich terenów, lecz powinien dodatkowo ustalać zasady ich zagospodarowania zgodnie z obowiązującymi przepisami (zob. wyrok NSA z 27.02.2019 r., II OSK 942/17, LEX nr 2641185).

2. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, w planie miejscowym 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. Natomiast w § 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) wskazano, że tekst plan musi zawierać ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, powinny zawierać w szczególności określenie linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej, a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu. W tym miejscu należy zwrócić uwagę, że wyżej wymienione rozporządzenie utraciło moc, jednak w analizowanym przypadku znajdzie ono zastosowanie. Zgodnie bowiem z obowiązującym *rozporządzeniem* Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2021 r. poz. 2404) do projektów planów miejscowych sporządzanych lub zmienianych na podstawie uchwały o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu miejscowego podjętej przed dniem 24 grudnia 2021 r. stosuje się przepisy dotychczasowe. Uchwała w sprawie przystąpienia do sporządzenia przedmiotowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego została podjęta przez Radę Miasta Rybnika w dniu 19 kwietnia 2018 r.

W § 13 ust. 5, § 14 ust. 5, § 16 ust. 5, § 17 ust. 5 uchwały ustalono, że w przypadku sytuowania parkingu w budynku poziom intensywności zabudowy może nie dotyczyć powierzchni kondygnacji zajętej na parking, w tym powierzchni miejsc postojowych i ruchu kołowego. Niniejszą regulacją naruszono zasady sporządzania planu miejscowego, wynikające z art. 15 ust. 2 pkt 6 *ustawy o planowaniu* oraz § 4 pkt 6 *rozporządzenia* Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ponieważ intensywność zabudowy nie została określona w sposób jednoznaczny. Użyte określenie **może nie dotyczyć** nie przesądza kiedy należy taką zasadę zastosować, a kiedy nie, co prowadzi do uznaniowości postanowień planu.

Możliwość rozbieżnego interpretowania tego przepisu, stanowi także naruszenie § 25 w związku z § 143 *rozporządzenia* Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie *zasad techniki prawodawczej* (t.j. Dz. U. 2016 poz. 283), bowiem przepisy prawa materialnego winny wyraźnie wskazywać kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować.

W złożonych wyjaśnieniach gmina poinformowała, że ww. zapisy planu miejscowego stanowią dopuszczenie niewliczania do intensywności zabudowy powierzchni kondygnacji zajętej pod parking, w tym powierzchni miejsc postojowych i ruchu kołowego. *Zasadę tę można zastosować wyłącznie w przypadku sytuowania parkingu w budynku, co wynika z wyżej określonych przepisów. Inwestor może podjąć taką decyzję o wliczeniu do intensywności zabudowy powierzchni kondygnacji zajętej pod parking, w tym powierzchni miejsc postojowych i ruchu kołowego, co będzie równoznaczne z rezygnacją dopuszczenia wynikającego z planu.*

Wojewoda nie podziela stanowiska Gminy, ponieważ nie wskazała ona w jakich przypadkach odstęstwo to znajdzie zastosowanie, a w jakich nie. Dodatkowo nie jest wiadome kto ewentualnie taką decyzję miałby podejmować - inwestor, czy organ administracji architektoniczno-budowlanej?

Normy planistyczne miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego muszą stanowić dostatecznie precyzyjną, jasną, czytelną, pełną, wyczerpującą i zamkniętą konkretyzację ustawowych norm prawnych. Tym samym regulacja wynikająca z planu miejscowego musi posiadać na tyle dookreśloną i przewidywalną treść normatywną, aby jej adresaci (w tym organy stosujące tę treść w procesach wydawania decyzji administracyjnych, np. w sprawach o udzielenie pozwolenia na budowę, oraz potencjalni inwestorzy) mogli - w sposób pewny i względnie jednoznaczny - zrekonstruować skonkretyzowane zasady kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu objętego granicami planu. Treść normatywna wynikająca z części tekstowej planu nie może więc cechować się niejednoznacznością, otwartością treściową lub znaczeniową, brakiem precyzji pojęciowej lub definicji pojęć niedookreślonych, gdyż w takim przypadku wprowadzałyby ona stan niepewności dla adresatów zawartych w niej norm, co do uregulowań planu miejscowego, którego zadaniem jest przecież kształtowanie sposobu wykonywania prawa własności (zob. wyrok WSA w Białymstoku z 25.11.2021 r., II SA/Bk 775/21, LEX nr 3271990).

Podsumowując należy zaznaczyć, że przepisy art. 28 *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* jednoznacznie wskazują, iż istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady 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. W przesłanym uzupełnieniu do złożonych wyjaśnień Gmina zawnioskowała o częściowe stwierdzenie nieważności, w zakresie terenów 1MW-U i 1KDG, na których zlokalizowana jest działka nr 3646/273. Jednak zdaniem organu nadzoru powstałe w tym przypadku naruszenia przepisów prawa przesadzają o konieczności stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości, przede wszystkim dlatego, że nie wiadomo jak daleko sięga ewentualna granica strefy ochronnej.

Biorąc powyższe pod uwagę należy uznać, że uchwała Rady Miasta Rybnika Nr 938/LIII/2022 z dnia 30 czerwca 2022 r. w sprawie *uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części miasta Rybnika obejmującej obszar Strefy Usług dla Biznesu w Rybniku (MPZP 54-34)*, narusza wymienione w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczy przepisy, w związku, z czym wydanie niniejszego rozstrzygnięcia stało się konieczne i uzasadnione, a zatem należało orzec, jak w sentencji.

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

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

z up. Wojewody Śląskiego  
Dyrektor Wydziału Infrastruktury

**Bożena Goldamer-Kapała**

#### **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 wierzytelny odpis pełnomocnictwa.