



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 21 października 2024 r.

Poz. 6950

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IFIII.4131.1.82.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 14 października 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465) i art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr V/44/24 Rady Miejskiej w Miasteczku Śląskim z dnia 9 września 2024 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru miasta Miasteczko Śląskie położonego na wschód od ulicy Makowej.

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 9 września 2024 r. Rada Miejska w Miasteczku Śląskim podjęła uchwałę w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru miasta Miasteczko Śląskie położonego na wschód od ulicy Makowej.

Stosownie do przepisu art. 20 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (zwanej dalej: upzp) w dniu 13 września 2024 r. Rada Miejska w Miasteczku Śląskim przekazała organowi nadzoru uchwałę z dnia 9 września 2024 Nr V/44/24 a w dniu 16 września 2024 r. Wojewoda otrzymał dokumentację prac planistycznych, celem dokonania oceny zgodności tej uchwały z prawem.

W dniu 27 września 2024 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze oraz poinformował Gminę o możliwości złożenia wyjaśnień.

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 następującym zakresie:

1. W § 2 ust. 1 pkt 7 uchwały ustalono definicję towarzyszącego sposobu zabudowy i zagospodarowania, przez co należy rozumieć takie *sposoby zabudowy i zagospodarowania dopuszczone w ustaleniach szczegółowych, jakie mogą wyłącznie współwystępować z przeznaczeniami terenów na poszczególnych działkach*. Definicja ta, na odrębnych działkach, dopuszcza realizację *sieci i urządzeń infrastruktury technicznej, dojeżdż, dojazdów oraz miejsc do parkowania*, w odniesieniu do których nie ma zastosowania *minimalny wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej*, przy czym łączny udział tych działek w odniesieniu do terenu, na którym są one położone, nie może przekroczyć 40%. Stworzono w ten sposób możliwość realizacji między innymi obiektów małej architektury, wiat, budynków gospodarczych, dojeżdż i dojazdów, miejsc do

parkowania, garaży, sieci i urządzeń infrastruktury technicznej budowli sportu i rekreacji, usytuowanych na oddzielnych działkach, do których nie ma zastosowania minimalny wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej. Tak sformułowany przepis uchwały umożliwia więc zagospodarowanie terenu o danym przeznaczeniu – np. MN-U czyli terenu przeznaczonego pod zabudowę jednorodzinną lub usługi, w taki sposób, że 40% powierzchni tego terenu będzie mogła być zajęta np. pod garaże i budynki gospodarcze bez konieczności pozostawienia 50% lub 30% powierzchni biologicznie czynnej, jak nakazują ustalenia poczynione dla tego terenu w § 6 ust. 2 pkt 8 lit. a i lit. b uchwały. Takimi ustaleniami § 2 ust. 1 pkt 7 uchwały, naruszono art. 15 ust. 2 pkt 6 *upzp.*, gdyż zgodnie z tym przepisem określenie minimalnego wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej jest obligatoryjnym elementem planu miejscowego. Ponadto, wskazanym zapisem uchwały naruszono art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, zwanej dalej *usg.*) oraz art. 3 ust. 1 *upzp.*, ponieważ uchwalanie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego czyli decydowanie o tym, w jaki sposób może zostać zagospodarowany teren, oraz na jakich zasadach w jego granicach może następować użytkowanie istniejących obiektów, należy wyłącznie do rady gminy. W ramach uchwalania aktu prawa miejscowego organ stanowiący gminy nie może delegować swoich kompetencji decyzyjnych na inne organy. A tak stało się w przypadku tego zapisu, gdyż nieprecyzyjnie zredagowana norma prawna zawarta w § 2 ust. 1 pkt 7 rozpatrywanej uchwały, pozostawia pole do dowolnej interpretacji i uznaniowych rozstrzygnięć przez organy podejmujące decyzje na ich podstawie. 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 (np. z powodu braku ewidencji zagospodarowanych już miejsc parkingowych, możliwości likwidacji wiat i budowy kolejnych budynków gospodarczych czy garaży itp.). Ponadto tak zredagowany przepis nie wypełnia wymogu § 25 ust. 1 *rozporządzenia* Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (t.j. Dz. U. 2016 r., poz. 283, zwanego dalej *ztp.*), zgodnie z którym przepis prawa materialnego powinien możliwie bezpośrednio i wyraźnie wskazywać kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować, gdyż inwestor nie jest w stanie, na podstawie tak sformułowanego przepisu prawa miejscowego, zorientować się czy może zagospodarować swoją nieruchomość pozostawiając teren biologicznie czynny zgodnie z ustalonym dla tego terenu wskaźnikiem minimalnym powierzchni biologicznie czynnej, czy też może go ograniczyć tak, jak umożliwia mu to ustalenie § 2 ust. 1 pkt 7 lit. a i lit. b uchwały. Tak więc intencja prawodawcy – wyrażona w piśmie nr RM.0711.10.2024 r. będącym odpowiedzią na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego: *Organ sporządzający akt planowania działając w sposób pragmatyczny uznał za uzasadnione wprowadzić regułę dla sytuacji szczególnych i dotychczas nierozstrzygniętych, umożliwiającą ekonomiczne wydzielanie nieruchomości pod dojazdy [...], urządzenia infrastrukturalne [...] czy miejsc do parkowania...*, nie tylko, że nie została zrealizowana, ale ponadto – przez niezgodne z prawem ustalenie planu miejscowego, może stać się przyczyną ciągłych konfliktów przestrzennych i społecznych.

2. W § 5 ust. 1 uchwały ustalono przeznaczenie pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną terenów oznaczonych w części graficznej planu miejscowego symbolami: 1.1MN, 1.2MN, 1.3MN, 1.4MN, 1.5MN, 1.6MN, 1.7MN, 1.8MN, 1.9MN, 1.10MN, 1.11MN, 2.1MN, 2.2MN, 2.3MN, 2.4MN, 2.5MN, 2.6MN. Zastosowano więc, zgodnie z Załącznikiem nr 1 do *rozporządzenia*, klasę przeznaczenia terenu określoną w poziomie drugim, która to klasa zawiera w sobie teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wolnostojącej o symbolu MNW, teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej bliźniaczej o symbolu MNB oraz teren zabudowy jednorodzinnej szeregowej lub grupowej o symbolu MNS. Jednocześnie w § 5 ust. 2 pkt 2 uchwały ustalono zakaz lokalizowania na tym terenie zabudowy mieszkaniowej w układzie bliźniaczym, szeregowym i grupowym. Tak sformułowanymi zapisami, dotyczącymi wymienionych wyżej terenów, faktycznie ustalono przeznaczenie tych terenów pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną wolnostojącą, która zgodnie z Załącznikiem nr 1 *rozporządzenia* określona jest symbolem MNW. Tym samym naruszono § 4 ust. 1 *rozporządzenia*, który jednoznacznie określa, że ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów zawierają określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania, w tym klasę przeznaczenia terenu oraz symbol wraz z numeracją wyróżniającą je spośród innych terenów zgodnie z załącznikiem nr 1 do *rozporządzenia*. Również pkt 1 standardów zamieszczonych w załączniku nr 1 stwierdza, że celu ustalenia przeznaczenia terenu zabudowy mieszkaniowej stosuje się wyłącznie poziom drugi lub trzeci. W tym przypadku należało użyć poziomu trzeciego.

Jednocześnie dla tych terenów – przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną wolnostojącą, ustalono w § 5 ust. 5 zakaz lokalizowania usług takich jak: usług uciążliwych, handlu hurtowego, handlu wielkopowierzchniowego, kremacji zwłok ludzkich i zwierzęcych, gospodarowania odpadami, usług związanych z obróbką: kamieni, metali lub drewna, handlu kruszywem budowlanym, handlu sypkimi materiałami budowlanymi, handlu opałem, warsztatów samochodowych i myjni samochodowych, stacji kontroli pojazdów i stacji paliw. Mając na uwadze, że zgodnie z art. 3 pkt 2a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. *Prawo budowlane* (Dz. U. z 2024 r., poz. 725) w budynku mieszkalnym jednorodzinnym dopuszcza się wydzielanie nie więcej niż dwóch lokali mieszkalnych albo jednego lokalu mieszkalnego i lokalu użytkowego o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku, nie jest możliwe, by usługi wymienione w § 5 ust. 5 można było zlokalizować w budynku mieszkalnym jednorodzinnym. Ponadto ustalenia zawarte w § 5 ust. 5 naruszają pkt II.5 Załącznika nr 1 *rozporządzenia*, co uzasadnione zostało poniżej – w pkt 3 tego rozstrzygnięcia nadzorczego. Jak wynika z powyższego, w przedmiotowej uchwale dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wykluczono realizację konkretnych usług, które z uwagi na przeznaczenie terenu nie są możliwe do zrealizowania. Tak więc z jednej strony zakazano usług wolnostojących, niemożliwych do lokalizacji, a jednocześnie umożliwiono lokalizację innych usług – w oparciu o zdefiniowany w § 2 ust. 1 pkt 7 uchwały, towarzyszący sposób zabudowy i zagospodarowania, którego udział w łącznej powierzchni działek może dojść do 40% poszczególnych terenów, co do których nie ma zastosowania minimalny wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej. Takie ustalenia wprowadzają niepewność u adresatów prawa miejscowego, gdyż nie mają oni pewności jakie faktycznie zagospodarowanie jest możliwe, a jakie zakazane, jak obliczyć minimalną powierzchnię biologicznie czynną jeżeli na działce zlokalizowane są wiaty, garaże i miejsca do parkowania, czy uzależniona jest ona od inwestycji na własnej działce czy musi być wzięty pod uwagę również sposób zagospodarowania innych działek leżących na terenie o danym przeznaczeniu.

Taki sposób ustalania przepisów prawa sprzeczny jest z § 6 *ztp.*, który wskazuje na konieczność formułowania przepisów prawa w taki sposób, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm, wyrażały one intencje prawodawcy. Narusza także § 25 *ztp.*, który jednoznacznie wskazuje, że przepis prawa materialnego powinien możliwie bezpośrednio i wyraźnie wskazywać kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować.

3.W § 6 ust. 1 pkt 1 i 2 uchwały, ustalono przeznaczenie terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami: 1.1MN-U, 1.2MN-U, 1.3MN-U, 1.4MN-U, 2.1MN-U, 2.2MN-U pod zabudowę jednorodzinną lub usługi. Ponieważ takie przeznaczenie – zgodnie z pkt II. 4 lit. a Załącznika nr 1 do *rozporządzenia*, może być realizowane łącznie lub zamiennie, to tym samym uchwalono, że tereny te przeznaczono pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną realizowaną samodzielnie lub zabudowę mieszkaniową jednorodzinną z usługami, lub usługi realizowane niezależnie od zabudowy mieszkaniowej. W związku z tym, że nie określono nazw klas przeznaczeń uzupełniających oraz wykluczonych, jak nakazuje to pkt II.5 Załącznika nr 1 do *rozporządzenia*, tym samym uchwalono, że na terenach tych można realizować usługi handlu – w tym handlu detalicznego i hurtowego, usługi handlu wielkopowierzchniowego, usługi rzemieślnicze, usługi turystyki, gastronomii, usługi zdrowia i pomocy społecznej oraz całe pozostałe spectrum usług wyszczególnionych w poziomie 2 i 3 klasy przeznaczenia terenu usług w tabeli *I. Symbole, nazwy i oznaczenia graficzne dotyczące przeznaczenia terenów stosowane w projekcie planu miejscowego* dołączonej do Załącznika nr 1 *rozporządzenia*. Pomimo, że w § 6 ust. 5 pkt 1-13 uchwały ustalono zakaz lokalizowania takich usług jak: usługi uciążliwe, handlu wielkopowierzchniowego, kremacji zwłok ludzkich i zwierzęcych, związanych z gospodarowaniem odpadami, związanych z obróbką: kamieni metali lub drewna, z wykluczeniem produkcji wyrobów jubilerskich, handlu hurtowego, handlu kruszywem budowlanym, handlu sypkimi materiałami budowlanymi, handlu opałem, warsztatów samochodowych, myjni samochodowych, stacji kontroli pojazdów i stacji paliw, to uczyniono to niezgodnie z *rozporządzeniem* ponieważ gospodarowanie odpadami oraz stacje paliw niemożliwe są do lokalizacji na terenie usług, lecz jak wskazuje to tabela *I. Symbole, nazwy i oznaczenia graficzne dotyczące przeznaczenia terenów stosowane w projekcie planu miejscowego* dołączona do Załącznika nr 1 *rozporządzenia*, winny być lokalizowane na terenie infrastruktury technicznej. Tak więc zakazano działalności, które nie są możliwe do zrealizowania na tym terenie.¹⁾

Przewodniczący Rady Miasta Miasteczko Śląskie w odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego – pismem RM.0711.10.2024, odnosząc się do kwestionowanych przez organ

¹⁾ Uzasadnienie dotyczące naruszenia prawa dotyczące ustaleń § 6 ust. 5 pkt 1-13 odnoszą się także do zapisów o identycznej treści zamieszczonych w § 5 ust. 5 pkt 1-13 uchwały.

nadzoru zapisów uchwały wskazał: że w przedmiotowym planie miejscowym wprowadzone zostały ustalenia dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej (MN) oraz terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej lub usług (MN-U) z analogicznymi wykluczeniami rodzajów usług. Ich zakres został ustalony w sposób formalny i spójny wg jednej – symetrycznej zasady dla wszystkich mieszkańców w granicach tych terenów, bez ważenia które usługi mniej lub bardziej będą możliwe do realizacji pod względem fizycznym w ich granicach.[...] Z punktu widzenia organu sporządzającego plan miejscowy wątpliwym jest, czy to rada gminy powinna przesądzać o fizycznej możliwości realizacji poszczególnych usług, jeżeli teoretycznie jest to realne. Wojewoda nie zgadza się z tym poglądem i podkreśla, że zarówno art. 14 ust. 1 *upzp.* stwierdzający, że w celu ustalenia przeznaczenia terenów jak i sposobów zagospodarowania i zabudowy rada gminy przystępuje do sporządzenia planu miejscowego, jak również art. 20 ust. 1 *upzp.*, zgodnie z którym rada gminy uchwała plan miejscowy, a przede wszystkim art. 18 ust. 2 pkt 5 *usg*, który jednoznacznie wskazuje, że do wyłącznej właściwości rady gminy należy uchwalanie planów miejscowych – wszystkie te wymienione przepisy, przyznają kompetencje radzie gminy do rozstrzygania w drodze uchwał, w jaki sposób zagospodarowana zostanie przestrzeń na terenie gminy. To rada gminy poprzez przyjęcie planu miejscowego decyduje jakie przeznaczenia terenów oraz jakie sposoby zabudowy i zagospodarowania będą obowiązywać na obszarze uchwalonych planów miejscowych, czyli docelowo to rada gminy decyduje o fizycznej możliwości realizacji poszczególnych usług. Ponadto stwierdza, że wskazane wyżej ustalenia § 6 ust. 5 pkt 1-13 jak również § 6 ust. 5 pkt 1-13 uchwały naruszają § 4 ust. 1 *rozporządzenia*, który nakazuje by ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów zawierające określenia przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania były formułowane zgodnie z Załącznikiem nr 1 do *rozporządzenia*, a pkt II.5 Załącznika nr 1 *rozporządzenia* wskazuje jednoznacznie, że określenia nazw klas przeznaczeń uzupełniających oraz wykluczonych dokonuje się w części tekstowej planu zgodnie z wartościami w tabeli. Co prawda w § 6 ust. 5 pkt 1-13 uchwały zakazano lokalizowania wskazanych w tym ustaleniu usług, lecz uczyniono to również z naruszeniem tabeli I. *Symbole, nazwy i oznaczenia graficzne dotyczące przeznaczenia terenów stosowane w projekcie planu miejscowego* dołączonej do Załącznika nr 1 *rozporządzenia*. Stworzono w ten sposób niespójne przepisy, które naruszają §§ 6 i 25 *ztp.*, zgodnie z którymi przepisy prawa winny być tak sformułowane, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm, wyrażały intencje prawodawcy oraz powinny możliwie bezpośrednio i wyraźnie wskazywać kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować.

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.

Biorąc powyższe pod uwagę należy uznać, że uchwała Rady Miejskiej w Miasteczku Śląskim Nr V/44/24 z dnia 9 września 2024 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru miasta Miasteczko Śląskie położonego na wschód od ulicy Makowej, narusza wymienione w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczych 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 Miejskiej w Miasteczku Śląskim rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie przysługuje prawo złożenia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni od jego doręczenia Radzie Miejskiej w Miasteczku Śląskim.

z up. Wojewody Śląskiego
Dyrektor Wydziału Infrastruktury

Bożena Goldamer-Kapala

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.