



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 9 grudnia 2024 r.

Poz. 8437

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE IFIII.4131.1.109.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 4 grudnia 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 1572) 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 67/2024 Rady Miasta Siemianowic Śląskich z dnia 31 października 2024 r. w sprawie uchwalenia „Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego w rejonie ulic Kruczej, Dworskiej, Spokojnej, Michałkowickiej, Parkowej, Obwodowej oraz Cmentarnej w Siemianowicach Śląskich”, w następującej części:

1) w tekście uchwały, w zakresie ustaleń dla terenu 6U:

- a) § 4 pkt 3 w zakresie symbolu 6U;
- b) § 7 pkt 1 lit. a tirety od pierwszego do siódmego;
- c) § 18 ust. 1 w zakresie symbolu 6U;
- d) § 18 ust. 2 pkt 2 lit. c;
- e) § 18 ust. 2 pkt 3 lit. a tiret drugie w zakresie symbolu 6U;
- f) § 18 ust. 2 pkt 4 lit. b w zakresie symbolu 6U;
- g) § 18 ust. 2 pkt 5 lit. b w zakresie symbolu 6U;

2) w części graficznej planu, stanowiącej załącznik nr 1 do uchwały, w zakresie terenu 6U, w jego liniach rozgraniczających.

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 31 października 2024 r. Rada Miasta Siemianowic Śląskich podjęła uchwałę Nr 67/2024 w sprawie uchwalenia „Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego w rejonie ulic Kruczej, Dworskiej, Spokojnej, Michałkowickiej, Parkowej, Obwodowej oraz Cmentarnej w Siemianowicach Śląskich”.

Stosownie do przepisu art. 20 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130, zwanej dalej *upzp*) w dniu 4 listopada 2024 r. Rada Miasta Siemianowic Śląskich przekazała organowi nadzoru uchwałę z dnia 31 października 2024 r. Nr 65/2024,

a w dniu 6 listopada 2024 r. Wojewoda otrzymał dokumentację prac planistycznych, celem dokonania oceny zgodności tej uchwały z prawem.

W dniu 29 listopada 2024 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze oraz poinformował Gminę o możliwości złożenia wyjaśnień.

Prezydent Miasta Siemianowice Śląskie skorzystał z przysługującego uprawnienia i w dniu 3 grudnia 2024 r. złożył wyjaśnienia.

W trakcie prowadzonego postępowania nadzorczego, organ nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z naruszeniem zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W kwestionowanej uchwale istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego spowodowane jest ewidentnym naruszeniem postanowień studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

Zgodnie z art. 9 ust. 4 *upzp*: *ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych*. W myśl art. 15 ust. 1 *upzp*, wójt, burmistrz, prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego zgodnie z ustaleniami studium. Uchwalając, na podstawie art. 20 ust. 1 *upzp* miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, Rada Miasta Siemianowice Śląskich stwierdziła, że nie narusza on ustaleń *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Siemianowice Śląskie*, przyjętego uchwałą Nr 720/2006 Rady Miasta Siemianowice Śląskich z dnia 22 czerwca 2006 r. wraz z późniejszymi zmianami (dalej: *studium*). Zaznaczyć w tym miejscu należy, że w dniu 24 września 2023 r. weszła w życie ustawa z dnia 7 lipca 2023 r. *o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U. z 2023 r., poz. 1688). Zgodnie z art. 67 ust. 3 pkt 2 tej ustawy przepisy art. 15 ust. 1 i art. 20 *upzp* stosuje się w brzmieniu dotychczasowym do dnia wejścia w życie planu ogólnego gminy. Zatem Rada Miasta Siemianowice Śląskich zobowiązana była do uchwalenia miejscowego planu nie naruszając ustaleń *studium*, uwzględniając wprowadzone do niego zmiany.

Studium określa kierunki zagospodarowania przestrzennego na załączniku graficznym nr 2 stanowiącym rysunek kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz w rozdziale drugim: *Kierunki zagospodarowania przestrzennego*, w punkcie 2.2, gdzie dokonana została klasyfikacja terenów ze względu na funkcję oraz zasady zagospodarowania, oraz gdzie określone zostały wskaźniki zagospodarowania oraz użytkowania terenów. W ustaleniach ogólnych punktu 2.2. wskazano, że: ***Granice terenów przedstawione na załączniku nr 2 do studium oraz wskaźniki podane w części tekstowej, należy traktować, jako wytyczne do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Ostateczny przebieg granic terenów i wielkość wskaźników zostaną ustalone w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Wskazana w studium funkcja i zasady zagospodarowania poszczególnych terenów określają podstawowy kierunek przeznaczenia terenu. Przypisanemu kierunkowi można przyporządkować inne sposoby użytkowania, określone, jako dopuszczalne kierunki przeznaczenia, o ile wzbogacają lub uzupełniają przeznaczenie podstawowe i mogą z nim harmonijnie współistnieć. Wybór przeznaczenia terenu we wskazanych terenach polityki przestrzennej nastąpi w planach zagospodarowania przestrzennego przy uwzględnieniu warunków i potrzeb lokalnych.*** Treść tego punktu zawiera również szczegółowe wytyczne, dotyczące poszczególnych kategorii terenów w zakresie podstawowych i dopuszczalnych kierunków przeznaczenia, standardów kształtowania zabudowy i zasad zagospodarowania oraz wskaźników urbanistycznych: powierzchni zabudowy, powierzchni biologicznie czynnej, wysokości zabudowy oraz geometrii dachów. Ponadto, *studium* – w celu zapewnienia elastyczności w stosowaniu ustaleń – zakłada możliwość tolerancji wskazanych wskaźników urbanistycznych w zakresie 30% ich wartości.

Analiza przedmiotowej uchwały w kontekście nienaruszalności postanowień *studium* wykazała, że ustalenia planu w zakresie przeznaczenia terenu 6U oraz ustalonych dla tego terenu parametrów i wskaźników, naruszają warunki wskazane w *studium*.

Przeważająca część terenu usług oznaczonego symbolem 6U zlokalizowana jest na obszarze, którego kierunkiem przeznaczenia w *studium* są tereny zieleni urządzonej, oznaczone na rysunku kierunków zagospodarowania przestrzennego symbolem ZP. Dla terenów ZP *studium* ustala podstawowy kierunek przeznaczenia: zieleń urządzonej obejmująca parki, zieleńce i skwery. Dopuszczonym kierunkiem przeznaczenia tych terenów jest zabudowa usługowa, w szczególności związana z usługami gastronomii, kultury, rekreacji i sportu, obejmująca obiekty małej architektury, niezbędne dojazdy i parkingi, przy czym w standardach kształtowania zabudowy i zasad zagospodarowania tych terenów wskazano: *możliwość utrzymania istniejącej zabudowy z możliwością rozbudowy, nadbudowy, odbudowy i przebudowy oraz zakaz realizacji zabudowy innej niż funkcjonalnie związanej z podstawową funkcją terenu lub ją uzupełniającą*

i wzbogacającą. Szeroki zakres usług, który został określony w planie dla terenu 6U, w ustaleniach § 18 ust. 1 i ust. 3, wykracza poza określony w *studium* dla terenów ZP zakaz realizacji zabudowy innej niż funkcjonalnie związanej z podstawową funkcją terenu lub ją uzupełniającą i wzbogacającą. Dodatkowo, ustalone w planie parametry i wskaźniki zabudowy oraz zagospodarowania terenu 6U są niezgodne z wskaźnikami urbanistycznymi określonymi w *studium*. *Studium* określając wskaźniki urbanistyczne dla terenów ZP wskazuje, że powierzchnia zabudowy wynosić powinna nie więcej niż 30% powierzchni działki lub terenu, a wysokość zabudowy nie więcej niż 2 kondygnacje. Należy zwrócić przy tym uwagę, że *studium* zakłada *możliwość tolerancji wskazanych wskaźników urbanistycznych w zakresie 30% ich wartości*. Natomiast zgodnie z § 18 ust. 2 pkt 4 lit. b planu maksymalny udział powierzchni zabudowy na terenach 6U wynosi 50%. Maksymalna wysokość zabudowy dla terenu 6U ustalona została w § 18 ust. 2 pkt 2 lit. c planu, jako: 3 kondygnacje nadziemne, nie więcej niż: 16 m, dopuszcza się na 15% powierzchni zabudowy nie więcej niż: 22 m. Parametry te znacząco przekraczają wartości opisane w *studium*, nawet przy zastosowaniu dopuszczonej tolerancji.

W wyjaśnieniach złożonych w odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego, Prezydent Miasta Siemianowice Śląskie wskazał, że: *Przyjęta uchwała podtrzymuje dotychczasowe przeznaczenie terenów oraz konsoliduje istniejące funkcje terenów, ich sposób zagospodarowania i istniejącego użytkowania, eliminując rozbieżności wynikające z niedopasowania studium do faktycznego zagospodarowania przestrzeni*. Argumentując zgodność przyjętych rozwiązań planistycznych z ustaleniami *studium*, Prezydent Miasta podkreślił elastyczny charakter *studium* uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy jako dokumentu kierunkowego i nienormatywnego, określającego jedynie ogólne kierunki rozwoju przestrzennego, które mogą być modyfikowane w planie miejscowym w ramach władztwa planistycznego gminy. Wskazał również, że obowiązujące *studium* przewiduje elastyczność w modyfikowaniu granic oraz przeznaczeń terenów w planach miejscowych, zwłaszcza w kontekście rozwoju gminy i dostosowania do zmieniających się potrzeb społecznych, czego wyrazem jest treść punkt 2.2. *studium*. Zgodnie ze stanowiskiem Prezydenta Miasta gmina posiada prawo, *do wprowadzenia takich zmian w planie miejscowym, które odpowiadają na potrzeby społeczności lokalnej, lecz nie muszą one być w pełni zgodne z literalnym brzmieniem studium*.

Organ nadzoru nie podziela argumentacji Prezydenta Miasta w tych kwestiach.

Należy stwierdzić, że *studium* uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, nie tylko jest aktem określającym założenia lokalnej polityki przestrzennej, lecz zawiera ustalenia wiążące przy sporządzeniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, co jednoznacznie wynika z zasad zawartych w art. 9 ust. 4 i art. 20 ust. 1 *upzp*. Stąd, zgodnie z art. 10 ust. 2 *upzp*, ustalenia *studium* wyznaczają kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów i określają wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów. Podstawę stwierdzenia zgodności planu miejscowego z ustaleniami *studium* stanowią łącznie część tekstowa oraz część graficzna planu miejscowego i *studium*. Stopień związania planu miejscowego ustaleniami *studium* jest natomiast uzależniony od stopnia szczegółowości ustaleń zawartych w *studium*. *Studium* z założenia ma być aktem elastycznym, który jednak zawiera nieprzekraczalne ramy dla swobody planowania przestrzennego. Postanowienia *studium* nie muszą być przeniesione wprost do zapisów planu miejscowego, ale nie mogą pozostawać z nimi w sprzeczności (*vide*: orzeczenie II OSK 2529/14, publ.: www.orzeczenia.nsa.gov.pl). Plan zagospodarowania przestrzennego ma stanowić sprecyzowanie i uszczegółowienie zasad zagospodarowania terenu ustalanych ogólnie w *studium*, a nie ich dowolną interpretację, czy całkowitą zmianę. Regulacje planu nie mogą doprowadzić do modyfikacji kierunków zagospodarowania określonego w *studium* lub też wykluczać tego zagospodarowania. Gmina realizując uprawnienia wynikające z władztwa planistycznego, może zmienić w planie miejscowym dotychczasowe przeznaczenie określonych obszarów, ale tylko w ramach określonych ustaleniami *studium* kierunków zmian w przeznaczeniu terenów. Inne (a zwłaszcza całkowicie odmienne) przeznaczenie konkretnego terenu w planie miejscowym od kierunku przeznaczenia przyjętego w *studium* kwalifikowane jest jako naruszenie zasad sporządzania planu, tj. art. 9 ust. 4 *upzp* (*vide*: orzeczenie II OSK 2795/17, publ.: www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

W ocenie organu nadzoru przyjęte w planie miejscowym przeznaczenie terenu 6U stanowi naruszenie ustaleń *studium*, zawartych w przeznaczeniu podstawowym i dopuszczalnym. Ponadto ustalone w planie parametry i wskaźniki zabudowy oraz zagospodarowania terenu 6U są niezgodne z wskaźnikami urbanistycznymi określonymi w *studium*. Przytoczona w wyjaśnieniach Prezydenta argumentacja dotycząca elastyczności ustaleń *studium*, a w szczególności treści pkt 2.2., w sposób nieuprawniony wywodzi możliwość ustalania w planach miejscowych przeznaczeń terenów, modyfikowania ich granic oraz określania wskaźników

niezależnie od ustaleń *studium* i w sposób właściwie dowolny, jeżeli podyktowane jest to potrzebami gminy. Należy zauważyć, iż z treści punktu 2.2. *studium*, zacytowanej w powyższej części uzasadnienia, istotnie wynika możliwość ostatecznego ustalania przebiegu granic terenów i wielkość wskaźników w planie miejscowym, przy czym wytyczne dla ustaleń planów stanowią granice terenów przedstawione na załączniku nr 2 do *studium* oraz wskaźniki podane w części tekstowej. *Studium* jednoznacznie stwierdza, że podstawowy kierunek przeznaczenia terenu jest określony przez funkcję i zasady zagospodarowania poszczególnych terenów. Dopuszczony w *studium* wybór przeznaczenia terenu możliwy jest jednak wyłącznie w ramach wskazanych terenów polityki przestrzennej. Ustalenie innego niż podstawowy kierunku przeznaczenia, dozwolone jest wyłącznie w ramach katalogu dopuszczalnych kierunków przeznaczenia określonych dla poszczególnych terenów, pod warunkiem, że wzbogacają lub uzupełniają przeznaczenie podstawowe i mogą z nim harmonijnie współistnieć.

Również argument Prezydenta Miasta wskazujący jako podstawę ustalenia przeznaczenia terenu 6U – utrzymanie jego faktycznego sposobu użytkowania oraz uwzględnienie zakresu usług, które dotychczas istnieją na tym terenie nie może zostać zastosowany w omawianym przypadku dla ustalenia przeznaczenia sprzecznego z ustaleniami *studium*. W zakresie uwzględnienia stanu faktycznego szczegółowe ustalenia *studium* dopuszczają na poszczególnych terenach wyłącznie: *utrzymanie istniejącej zabudowy, możliwości rozbudowy, nadbudowy, odbudowy i przebudowy*. Natomiast, z treści mapy zasadniczej stanowiącej podkład części graficznej planu miejscowego wynika, że wyłącznie południowa i wschodnia część terenu 6U jest zabudowana. Ponieważ znaczna część terenu 6U pozostaje niezabudowana, w związku czym nie może być mowy o utrzymaniu, poprzez ustalenia planu, istniejącego na tym terenie zagospodarowania czy też istniejącego zakresu usług. W tym kontekście nieuprawnione jest również stwierdzenie Prezydenta Miasta, że ustalone w planie wskaźniki urbanistyczne dla terenu 6U uwzględniają uwarunkowania wynikające z istniejącej zabudowy i zagospodarowania tego terenu. Biorąc pod uwagę istniejące zagospodarowanie na wyznaczonym w planie terenie 6U, należy stwierdzić, iż w planie możliwe było ustalenie dla tych terenów udziału powierzchni zabudowy na poziomie zgodnym z ustaleniami *studium*. Natomiast w odniesieniu do stanowiska Prezydenta Miasta, iż ustalone w *studium* dla terenów ZP przeznaczenie dopuszczalne, w zakresie usług jest w istocie katalogiem otwartym, co wynika z zastosowania zapisu: *zabudowa usługowa, w szczególności związana z usługami gastronomii, kultury, rekreacji i sportu*, należy stwierdzić, że stanowisko to pomija ustalenia zawarte dla tych terenów w standardach kształtowania zabudowy i zasad zagospodarowania, gdzie zawarty został jednoznaczny zakaz realizacji zabudowy innej niż funkcjonalnie związanej z podstawową funkcją terenu lub ją uzupełniającą i wzbogacającą. Ustalenia planu miejscowego, w zakresie przeznaczenia poszczególnych terenów i zasad ich zagospodarowania nie mogą być całkowicie sprzeczne ze *studium*, nawet gdy, w ocenie gminy, przemawiają za tym racjonalne przesłanki. W przypadku, gdy organy gminy uznają za zasadne, czy też konieczne, ustalenie sposobu zagospodarowania terenu naruszającego treść obowiązującego *studium*, ustalenie to może nastąpić (jeśli jest zgodne z obowiązującym porządkiem, wyznaczanym przepisami prawa powszechnego), ale po uprzednim dokonaniu zmiany we właściwym fragmencie *studium*.

Reasumując, stwierdzoną niezgodność ustaleń planu miejscowego w zakresie terenu oznaczonego symbolem 6U w kontekście ustaleń *studium* organ nadzoru zinterpretował, jako naruszenie art. 9 ust. 4 *upzp* oraz art. 20 ust. 1 *upzp*.

W stosunku do pozostałych zarzutów wskazanych w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego, organ nadzoru przyjął wyjaśnienia gminy, uznając, że nie mają charakteru istotnego naruszenia prawa, więc nie zawarto ich w niniejszym rozstrzygnięciu.

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 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 wymienionego naruszenia, uchwała Rady Miasta Siemianowic Śląskich Nr 67/2024 z 31 października 2024 r. w sprawie uchwalenia „Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego w rejonie ulic Kruczej, Dworskiej, Spokojnej, Michałkowickiej, Parkowej, Obwodowej oraz Cmentarnej w Siemianowicach Śląskich”, 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 uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa z dniem doręczenia Radzie Miasta Siemianowic Śląskich 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 Siemianowic Śląskich.

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.