



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 9 lipca 2025 r.

Poz. 4405

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IFIIL.4131.1.57.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 3 lipca 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r., poz. 1465, 1572, 1907 i 1940) i art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r., poz. 1130, 1907 i 1940 oraz z 2025 r., poz. 527) zwanej dalej: *upzp*

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VI.56.2025 Rady Miasta Jastrzębie-Zdrój z dnia 29 maja 2025 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego fragmentu jednostki Moszczenica o symbolu roboczym M12 w Jastrzębiu-Zdroju (Dz. Urz. Woj. Śl. z 2025 r., poz. 3770).

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 29 maja 2025 r. Rada Miasta Jastrzębie-Zdrój podjęła uchwałę Nr VI.56.2025 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego fragmentu jednostki Moszczenica o symbolu roboczym M12 w Jastrzębiu-Zdroju.

Stosownie do przepisu art. 20 ust. 2 *upzp* w dniu 3 czerwca 2025 r. Rada Miasta Jastrzębie-Zdrój przekazała organowi nadzoru uchwałę z dnia 29 maja 2025 r., Nr VI.56.2025, a w dniu 9 czerwca 2025 r. Wojewoda otrzymał dokumentację prac planistycznych, celem dokonania oceny zgodności tej uchwały z prawem.

W dniu 23 czerwca 2025 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. Dyspozycja art. 15 ust. 2 pkt 9 *upzp* stanowi, że w planie miejscowym określa się obowiązkowo szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy. Wymusza to dokonywanie w planach precyzyjnych regulacji, a ustaleń tych nie mogą zastępować odwołania do niewskazanych wprost aktów powszechnie obowiązujących. Jednym z uwarunkowań w przedmiotowym planie miejscowym jest występowanie, na terenie objętym jego granicami, zakładu o dużym ryzyku wystąpienia poważnej awarii przemysłowej. Fakt ten został przez gminę uwzględniony poprzez oznaczenie graficzne granic terenu ww. zakładu. Od granicy tego zakładu wyznaczono obszar bezpiecznej odległości o zasięgu 250,0 m. Należy tutaj zauważyć, że w obszarze tym występują szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym także zakazy zabudowy.

Ponadto zgodnie z art. 73 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2025 r., poz. 647 i 1940) – dalej zwana *poś*, który stanowi, że wielorodzinne budynki mieszkalne, budynki mieszkalne powstałe na nieruchomościach pochodzących z Zasobu Nieruchomości, o którym mowa w ustawie z dnia 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości, obiekty użyteczności publicznej, budynki zamieszkania zbiorowego, obszary, o których mowa w ust. 1 pkt 1 i 3, drogi krajowe oraz linie kolejowe o znaczeniu państwowym lokalizuje się w bezpiecznej odległości od zakładów stwarzających zagrożenie wystąpienia poważnej awarii przemysłowej.

Natomiast zgodnie z § 3 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. 2022 r., poz. 1225 oraz z 2023 r., poz. 2442 oraz z 2024 r., poz. 726) przez budynek użyteczności publicznej należy rozumieć *budynek przeznaczony na potrzeby administracji publicznej, wymiaru sprawiedliwości, kultury, kultu religijnego, oświaty, szkolnictwa wyższego, nauki, wychowania, opieki zdrowotnej, społecznej lub socjalnej, obsługi bankowej, handlu, gastronomii, usług, w tym usług pocztowych lub telekomunikacyjnych, turystyki, sportu, obsługi pasażerów w transporcie kolejowym, drogowym, lotniczym, morskim lub wodnym śródlądowym, oraz inny budynek przeznaczony do wykonywania podobnych funkcji; za budynek użyteczności publicznej uznaje się także budynek biurowy lub socjalny*.

Gmina w badanej uchwale nie ustaliła jednak żadnych szczególnych warunków zagospodarowania, terenów położonych w zasięgu bezpiecznej odległości oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, co stanowi istotne naruszenie cytowanego powyżej art. 15 ust. 2 pkt 9 *upzp*.

W badanej uchwale zostały ustalone klasy przeznaczenia terenów umożliwiające realizację wymienionych wyżej budynków użyteczności publicznej, na terenach objętych ww. zasięgiem bezpiecznej odległości.

Gmina, w złożonych wyjaśnieniach tłumaczy, że dla zasięgu bezpiecznej odległości od zakładu o dużym ryzyku wystąpienia poważnej awarii przemysłowej, zgodnie z par. 8 pkt 4 uchwały obowiązują wymagania określone w przepisach *poś*. Równocześnie stwierdzono, że powtarzanie w zapisach planów miejscowych obowiązujących przepisów odrębnych wielokrotnie było przedmiotem rozstrzygnięć nadzorczych. Plan miejscowy nie może więc wprowadzić innych szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, niż wynikające wprost z przywołanego art. 73 ust. 5 *poś*.

Wojewoda przyjął wyjaśnienia gminy lecz nie w pełni je podziela. Ustawowego zakazu nie powtarza się literalnie w ramach ustaleń planistycznych, ale powinien być uwzględniony poprzez takie przyjęcie rozwiązań przestrzennych, które nie będzie naruszać przepisów odrębnych, w tym ustanowionych w nim zakazów. Bowiem to ustalenia planu miejscowego powinny, zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 9 *upzp*, określić obowiązkowo szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu (w tym zakaz zabudowy), określić przeznaczenie terenu oraz sposoby jego zagospodarowania i warunki zabudowy w sposób jednoznaczny oraz bezwarunkowy. W tym kontekście niedopuszczalne jest pominięcie w ustaleniach szczegółowych planu zarówno zakazów jak i ograniczeń wynikających z lokalizacji terenów w obszarze bezpiecznej odległości od zakładu o dużym ryzyku wystąpienia poważnej awarii przemysłowej, o zasięgu 250,0 m. Odwołanie się w tym zakresie do przepisów odrębnych jest niewystarczające. Wszelkie ograniczenia i zakazy dla terenów położonych w ww. bezpiecznej odległości, powinny wynikać bezpośrednio z treści uchwały. Zawarcie w planie miejscowym ustaleń odwołujących się do stosowania i uwzględniania przepisów odrębnych, winno być realizowane poprzez „konsumpcję tych przepisów” w ustaleniach planistycznych n. p.: ustalenie wykluczenia niektórych klas przeznaczeń terenów, których możliwość realizacji narusza wyżej cytowane przepisy *poś*. Ponadto nie może być uznane za spełnienie zastosowania przepisów odrębnych ustanowienie w uchwale wyłącznie odwołania się do tych przepisów.

Jak podkreślił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 18 grudnia 2020 r., sygn. akt II OSK 1259/20, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, stanowiąc akt prawa miejscowego, powinien być sformułowany w sposób jednoznaczny i zrozumiały, tak aby nie wywoływać wątpliwości interpretacyjnych. Przyszły inwestor, podobnie jak i inne podmioty, powinien bowiem mieć możliwość „odczytania” planu miejscowego bez konieczności sięgania do innych przepisów, w tym przepisów ustaw (publ.: orzeczenia.nsa.gov.pl).

Podobna sytuacja naruszenia powyżej cytowanego przepisu art. 15 ust. 2 pkt 9 *upzp*, dotyczy wskazanej na załączniku graficznym – rysunku planu strefy bezpieczeństwa od zlikwidowanych szybów kopalni węgla kamiennego. Skoro gmina w planie miejscowym wskazała istnienie strefy bezpieczeństwa od zlikwidowanych szybów kopalni węgla kamiennego winna dla niej ustalić szczególne warunki

zagospodarowania oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, jak nakazuje to wyżej przywołany art. 15 ust. 2 pkt 9 *upzp*. Brak takich ustaleń w tekście planu stanowi istotne naruszenie przepisu art. 15 ust. 2 pkt 9 *upzp*, który stanowi, że w planie miejscowym określa się obowiązkowo szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy.

2. Przepis art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych (Dz. U. z 2024 r., poz. 317), stanowi, że w przypadku lokalizowania, budowy lub przebudowy elektrowni wiatrowej odległość tej elektrowni od budynku mieszkalnego albo budynku o funkcji mieszanej jest równa lub większa od dziesięciokrotności całkowitej wysokości elektrowni wiatrowej, chyba że plan miejscowy określa inną odległość, wyrażoną w metrach, jednak nie mniejszą niż 700 metrów.

Przedmiotowy plan miejscowy w § 22 do § 25 wyznacza tereny usług lub produkcji o symbolach **1U-P** do **8U-P**. Zastosowanie **klasy P – teren produkcji** z poziomu 1 bez ustalonych wykluczeń dopuszcza na tych terenach wszystkie klasy przeznaczenia z poziomów 2 i 3, określone w tabeli, stanowiącej załącznik nr 1 do rozporządzenia 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) – dalej zwane *rozporządzeniem*. Z powyższego wynika, że na przedmiotowych terenach może występować m. in. klasa przeznaczenia terenu: teren elektrowni wiatrowej.

Podobnie jak wyżej ustalenia planu dla terenów o symbolach: **1U-P-I** – teren usług lub produkcji lub infrastruktury technicznej, **1U-P-ING** – teren usług lub produkcji lub bazy gazu płynnego, **1U-P-IO** do **4U-P-IO** – tereny usług lub produkcji lub gospodarowania odpadami, **1U-P-IOO** – teren usług lub produkcji lub spalarni odpadów, **1U-P-IOW** – teren usług lub produkcji lub unieszkodliwiania odpadów wydobywczych, **1U-P-IOP** – teren usług lub produkcji lub punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych, dopuszczają klasę terenu elektrowni wiatrowej.

Identyczne jak wyżej dla terenów usług o symbolach **1U** do **3U**, gdzie z treści ustaleń wynika, że przeznaczeniem uzupełniającym jest teren produkcji, dla którego zgodnie z *rozporządzeniem* można realizować wszystkie klasy przeznaczenia z poziomów 2 i 3 w tym m. in. teren elektrowni wiatrowej.

Z analizy przedmiotowej uchwały wynika, że zgodnie z określonym przeznaczeniem, na wyżej wymienionych terenach nie zakazano realizacji przeznaczenia takiego jak elektrownia wiatrowa. Jednak elektrownie wiatrowe nie mogą być zrealizowane na obszarze miejscowego planu z powodu zbyt bliskiej odległości od najbliższej zabudowy mieszkaniowej t. j. mniej niż dozwolone ww. ustawą 700 m.

Gmina w złożonych wyjaśnieniach tłumaczy, że nie wykluczając klasy przeznaczenia terenu pod elektrownie wiatrowe dała możliwość realizacji elektrowni wiatrowych w przyszłości, po ewentualnej zmianie przepisów t.j. zmniejszenia odległości turbin wiatrowych od zabudowy mieszkaniowej.

Wojewoda przyjął wyjaśnienia gminy lecz się z nimi nie zgadza, ponieważ ustalenie w uchwale możliwości realizacji klasy przeznaczenia terenu „teren elektrowni wiatrowej”, dla terenów, które nie spełniają minimalnego ustawowego wymogu odległości elektrowni wiatrowej od budynku mieszkalnego albo budynku o funkcji mieszanej (budynek przeznaczony na stały pobyt ludzi, w którym funkcja mieszkalna stanowi ponad połowę jego powierzchni użytkowej) t.j. 700 m, spowodowało naruszenie art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych.

Natomiast obawa gminy o potencjalne zmiany przepisów odrębnych nie zwalnia autora planu od stosowania przepisów obowiązujących przy sporządzaniu planu miejscowego oraz nie może skutkować ich naruszeniem.

3. W myśl art. 15 ust. 2 pkt 1 *upzp*, w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Natomiast art. 1 ust. 2 pkt 1 *upzp*, przyjmuje ład przestrzenny za podstawę działań planistycznych, z uwagi na różny sposób użytkowania tych terenów. Ponadto zgodnie z § 9 ust. 1 *rozporządzenia*, o którym mowa powyżej, symbole, nazwy i oznaczenia graficzne dotyczące przeznaczenia terenów stosowane w projekcie planu miejscowego oraz standardy ich stosowania określa załącznik nr 1 do *rozporządzenia*, który w pkt 1 wskazuje, że w celu ustalenia przeznaczenia terenu stosuje się klasę przeznaczenia terenu, określoną w poziomie pierwszym, drugim lub trzecim tabeli. W celu ustalenia przeznaczenia dla terenów zabudowy mieszkaniowej, komunikacji oraz rolnictwa stosuje się wyłącznie poziom drugi lub trzeci. Dodatkowo, zgodnie z pkt 4 tego załącznika, dopuszcza się określenie przeznaczenia terenu z wykorzystaniem nie więcej niż trzech klas z dozwolonych poziomów określonych w tabeli. Z kolei pkt 5 stanowi, że określenia nazw

klas przeznaczeń uzupełniających oraz wykluczanych dokonuje się w części tekstowej projektu planu miejscowego zgodnie z wartościami określonymi w tabeli.

Z ustaleń badanej uchwały dla terenu o symbolu **1U-P-IOO – teren usług lub produkcji lub spalarni odpadów** wynika, że zastosowana klasa terenu U, oprócz wykluczenia usług handlu wielkopowierzchniowego, usług zdrowia i pomocy społecznej i usług edukacji ustala możliwość realizacji na ww. terenie usług handlu w tym handlu detalicznego i handlu hurtowego, usług rzemieślniczych, usług turystyki, usług gastronomii, usług nauki, usług sportu i rekreacji, usług kultury i rozrywki, usług kultu religijnego, usług bezpieczeństwa i porządku publicznego, usług biurowych i administracji. Ustalone równorzędne przeznaczenie zagospodarowania ww. terenu, jako teren produkcji bez żadnych wykluczeń oraz teren spalarni odpadów, przede wszystkim z punktu widzenia urbanistycznego, ale także funkcjonalnego, stanowi funkcję rozłączną i sprzeczną z możliwą do realizacji zabudową wyżej wymienionych usług. Takie ustalenie na jednym terenie, bez rozgraniczenia linią rozgraniczającą, różnych funkcji – to jest: terenów produkcji, spalarni odpadów i usług, w tym m. in. usług: kultu religijnego, turystyki, sportu i rekreacji, kultury i rozrywki – stoi w sprzeczności z normami wynikającymi z art. 15 ust. 2 pkt 1 *upzp*, zgodnie z którym w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania oraz art. 1 ust. 2 pkt 1 *upzp*, który przyjmuje ład przestrzenny za podstawę działań planistycznych, z uwagi na różny sposób użytkowania tych terenów.

Podobnie jak wyżej, dla terenu o symbolu **1U-P-IOW – teren usług lub produkcji lub unieszkodliwiania odpadów wydobywczych**, ustalona klasa – teren unieszkodliwiania odpadów wydobywczych, gdzie dopuszcza się unieszkodliwianie odpadów wydobywczych w formie osadników wód dołowych oraz retencjonowanie zasolonych wód dołowych, co stanowi funkcję rozłączną i sprzeczną z ustalonymi klasami zabudowy usługowej w tym w szczególności usług: kultu religijnego, turystyki, sportu i rekreacji, kultury i rozrywki. Naruszono w ten sposób cytowane powyżej art. 15 ust. 2 pkt 1 i art. 1 ust. 2 pkt 1 *upzp*.

Naruszenie norm zawartych w art. 15 ust. 2 pkt 1 i art. 1 ust. 2 pkt 1 *upzp* dotyczy również terenu o symbolu **1U-P-IOP – teren usług lub produkcji lub punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych**, gdzie ustalono klasy usług w tym usług edukacji, kultu religijnego, sportu i rekreacji oraz pozostałych z poziomu 2 i 3 tabeli zawartej w załączniku nr 1 do *rozporządzenia*, a nie wykluczonych, o funkcji sprzecnej z możliwymi do realizacji wszystkimi klasami terenu produkcji oraz punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych.

Analogiczna sytuacja jak wyżej dotyczy terenu o symbolu **1U-P-ING – teren usług lub produkcji lub bazy gazu płynnego**. Gmina ustalając klasy przeznaczenia terenu usług takie jak usługi: handlu w tym handlu detalicznego i handlu hurtowego, rzemieślnicze, turystyki, gastronomii, nauki, sportu i rekreacji, kultury i rozrywki, kultu religijnego, bezpieczeństwa i porządku publicznego, biurowe i administracji, razem z możliwymi do realizacji wszystkimi klasami terenu produkcji oraz bazy gazu płynnego, spowodowała sposobność lokalizacji sprzecznych ze sobą i wykluczających się wzajemnie funkcji, czym naruszono powyżej wymienione przepisy *upzp*. Ponadto na przedmiotowym terenie ze względu na fakt znajdowania się na nim zakładu o dużym ryzyku wystąpienia poważnej awarii przemysłowej, co wynika z treści uchwały, ustaleniami planu naruszono art. 73 ust. 5 *poś*, który stanowi, że: wielorodzinne budynki mieszkalne, budynki mieszkalne powstałe na nieruchomościach pochodzących z Zasobu Nieruchomości, o którym mowa w ustawie z dnia 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości, obiekty użyteczności publicznej, budynki zamieszkania zbiorowego, obszary, o których mowa w ust. 1 pkt 1 i 3, drogi krajowe oraz linie kolejowe o znaczeniu państwowym lokalizuje się w bezpiecznej odległości od zakładów stwarzających zagrożenie wystąpienia poważnej awarii przemysłowej. Wobec czego nie jest możliwe realizowanie ustalonych na tym terenie wymienionych powyżej klas usług.

Uchybienie ww. przepisów *upzp* dotyczy również terenu o symbolu **1U-P-I – teren usług lub produkcji lub infrastruktury technicznej**, dla którego ustalono możliwość realizacji klas przeznaczenia terenu jako usług: handlu detalicznego i handlu hurtowego, rzemieślniczych, turystyki, gastronomii, nauki, sportu i rekreacji, kultury i rozrywki, kultu religijnego, bezpieczeństwa i porządku publicznego, biurowych i administracji razem ze wszystkimi możliwymi klasami terenu produkcji z poziomu 2 i 3 t. j.: produkcji przemysłowej, produkcji energii w tym elektrowni wiatrowej i elektrowni słonecznej, składów i magazynów, przemysłu portowego oraz klasami terenu infrastruktury technicznej z poziomu 2 i 3 takimi jak: teren tłoczni gazu, teren stacji gazowej, teren magazynu gazu, teren stacji paliw płynnych, teren bazy paliw płynnych, teren bazy gazu płynnego, teren pompowni wody, teren ujęcia wód, teren obiektu

uzdatniania wody, teren pompowni ścieków, teren ciepłownictwa, teren zakładu unieszkodliwiania odpadów, teren spalarni odpadów, teren punktu selektywnego zbierania odpadów, teren instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych. Ponadto zastosowanie m. in. klasy terenu: teren stacji gazowej, teren magazynu gazu na ww. terenie bez konkretnej lokalizacji będzie skutkować niewiadomymi do przewidzenia ograniczeniami w zagospodarowaniu terenów wynikającymi z przepisów szczegółowych dotyczących warunków technicznych dla takich obiektów.

Z podobnych przyczyn jak wyżej, tj. ustaleniem na terenach o symbolach **1U-P do 8U-P – tereny usług lub produkcji**, możliwości realizacji klas przeznaczenia terenu m. in. jako usług: turystyki, sportu i rekreacji, kultury i rozrywki, kultu religijnego razem ze wszystkimi możliwymi klasami terenu produkcji z poziomu 2 i 3, narusza wyżej cytowane przepisy art. 15 ust. 2 pkt 1 i art. 1 ust. 2 pkt 1 *upzp*.

Identyczna sytuacja zachodzi dla terenów o symbolach **1U do 3U – tereny usług**. Bowiem dla całego katalogu klas usług z poziomu 2 i 3 *rozporządzenia* jako przeznaczenie uzupełniające ustala się cały katalog klas przeznaczenia terenu produkcji z poziomu 2 i 3, co stanowi funkcję rozłączną i sprzeczną z możliwymi do realizacji klasami usług np.: usług edukacji, usług zdrowia i pomocy społecznej, usług kultu religijnego.

Gmina w złożonych wyjaśnieniach podnosi, że z *rozporządzenia* nie wynika, że kwestionowane klasy przeznaczenia terenów nie mogą być łączone. Ponadto na przedmiotowych terenach przy uwzględnieniu istniejącego charakteru terenu występują zarówno funkcje usługowe, produkcyjne jak i infrastruktury.

Wojewoda przyjął wyjaśnienia gminy i nie kwestionuje ustaleń planu umożliwiających zmianę zagospodarowania terenów poprzemysłowych na inne funkcje usługowe, zgodnie z wolą gminy jako zmiana profilu gospodarczego związanego z ograniczaniem przemysłu wydobywczego. Nie wyklucza również możliwości łączenia terenów produkcji z niektórymi klasami usług. Natomiast nie można dowolnie łączyć klas przeznaczenia terenu usług takich jak usługi: handlu w tym handlu detalicznego i handlu hurtowego, rzemieślnicze, turystyki, gastronomii, nauki, sportu i rekreacji, kultury i rozrywki, kultu religijnego, bezpieczeństwa i porządku publicznego, biurowe i administracji **ze wszystkimi klasami terenu produkcji** oraz w szczególności przeznaczeniami terenów takimi jak: **bazą gazu płynnego (zakład o zwiększonym ryzyku wystąpienia poważnej awarii), teren unieszkodliwiania odpadów wydobywczych, teren punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych czy spalarni odpadów.**

Ponadto należy zwrócić tutaj uwagę, że spreczne i wykluczające się wzajemnie funkcje przeznaczenia ww. terenów są przeznaczeniami równorzędnymi, tzn. zgodnie z ustaleniami planu mogą występować łącznie, co powoduje konflikty przestrzenne. Również dla terenów o symbolach **1U do 3U – tereny usług**, gdzie klasa przeznaczenia – teren produkcji, jest przeznaczeniem uzupełniającym, przy zastosowaniu całego katalogu możliwych klas powoduje możliwość sprzecznego ze sobą zagospodarowania terenu.

Zważywszy na powyższe, wyjaśnienia gminy nie dają podstawy do zmiany przyjętego przez organ nadzoru stanowiska o naruszeniu art. 15 ust. 2 pkt 1 *upzp*, zgodnie z którym w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania oraz art. 1 ust. 2 pkt 1 *upzp*, który przyjmuje ład przestrzenny za podstawę działań planistycznych, z uwagi na różny sposób użytkowania tych terenów.

4. Zgodnie z art. 3 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2025 r., poz. 567) lasem w rozumieniu ustawy jest grunt:

- 1) o zwartej powierzchni co najmniej 0,10 ha, pokryty roślinnością leśną (uprawami leśnymi) – drzewami i krzewami oraz runem leśnym – lub przejściowo jej pozbawiony:
 - a) przeznaczony do produkcji leśnej lub
 - b) stanowiący rezerwat przyrody lub wchodzący w skład parku narodowego albo
 - c) wpisany do rejestru zabytków;
- 2) związany z gospodarką leśną, zajęty pod wykorzystywane dla potrzeb gospodarki leśnej: budynki i budowle, urządzenia melioracji wodnych, linie podziału przestrzennego lasu, drogi leśne, tereny pod liniami energetycznymi, szkółki leśne, miejsca składowania drewna, a także wykorzystywany na parkingi leśne i urządzenia turystyczne.

Natomiast zgodnie z art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2024 r., poz. 82) gruntami leśnymi, w rozumieniu ustawy, są grunty:

- 1) określone jako lasy w przepisach o lasach;
- 2) zrekultywowane dla potrzeb gospodarki leśnej;
- 3) pod drogami dojazdowymi do gruntów leśnych.

W § 44 pkt 2 lit. b uchwały dla terenów o symbolach **1L do 3L – tereny lasu** dopuszczono m. in. dojazdy do pól i infrastrukturę techniczną. Przeznaczenie to jest jednak sprzeczne z wyżej cytowaną ustawową definicją lasu.

Gmina w złożonych wyjaśnieniach stwierdza, iż w zasięgu terenów o symbolu L znajdują się użytki niebędące lasem i nieobjęte planem urządzenia lasu, bądź uproszczonym planem urządzenia lasu, wobec czego ustalono przeznaczenia uzupełniające, odpowiadające stanowi faktycznemu użytkowania gruntów.

Wojewoda przyjął wyjaśnienia lecz ich nie podziela. Bowiem w ocenie tutejszego organu, jeśli jakaś działka gruntu została uchwałą rady gminy przeznaczona jako teren lasu, to przeznaczenie tego terenu musi odpowiadać w swojej treści ustawowej definicji lasu. Jeśli ustawa przewiduje, że gruntem leśnym może być grunt zajęty pod wykorzystywane dla potrzeb gospodarki leśnej budynki i budowle oraz parkingi leśne i urządzenia turystyczne, to mocą swojej uchwały rada gminy nie może dopuszczać i rozszerzać definicji lasu o kolejne elementy zagospodarowania terenu. W ten sposób naruszono ww. art. 3 ustawy *o lasach*. Ponadto nie zrozumiałym jest ustalanie w uchwale zagospodarowania leśnego dla działek nie będących lasem ani przeznaczonych do zalesienia, równocześnie chcąc realizować faktyczne nieleśne użytkowanie i zagospodarowanie przedmiotowych gruntów.

5. Teren o symbolu **1ZD** – teren ogrodów działkowych jest wyznaczony na terenie Rodzinnego Ogrodu Działkowego „Słonecznik”, a w związku z tym zastosowanie tu mają przepisy ustawy z dnia 13 grudnia 2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych (Dz. U. z 2021 r., poz. 1073) dalej zwana *urod*.

Zgodnie z art. 2 pkt 5 urod: rodzinny ogród działkowy to wydzielony obszar lub obszary przeznaczone na cele rodzinnych ogrodów działkowych, składające się z działek i terenu ogólnego, służące do wspólnego korzystania przez działkowców, wyposażone w infrastrukturę ogrodową.

Natomiast zgodnie z art. 2 pkt 9 *urod* przez infrastrukturę ogrodową należy rozumieć *budynki i budowle, ogrodzenia, aleje i drogi ogrodowe, place zabaw, świetlice, hydrofornie, sieci wodociągowe i energetyczne oraz inne urządzenia znajdujące się na terenie rodzinnego ogrodu działkowego przeznaczone do wspólnego używania przez osoby korzystające z działek oraz służące do zapewnienia prawidłowego funkcjonowania rodzinnego ogrodu działkowego, o ile nie wchodzą w skład przedsiębiorstwa.*

Ponadto zgodnie z art. 2 pkt 9a *urod*, altaną jest *wolno stojący budynek rekreacyjno-wypoczynkowy lub inny obiekt budowlany spełniający taką funkcję, położony na terenie działki w rodzinnym ogrodzie działkowym, o powierzchni zabudowy do 35 m² oraz o wysokości do 5 m przy dachach stromych i do 4 m przy dachach płaskich, przy czym do powierzchni zabudowy nie wlicza się tarasu, werandy lub ganku, o ile ich łączna powierzchnia nie przekracza 12 m²;*

W § 47 pkt 2 uchwały dla terenu 1ZD ustalono przeznaczenie uzupełniające: teren usług gastronomii i teren kultury i rozrywki. Natomiast w § 47 pkt 3 lit. g tiret pierwsze uchwały przy określeniu maksymalnej wysokości zabudowy budynków altan działkowych i obiektów gospodarczych stwierdzono, że wysokość ustalono zgodnie z przepisami ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych na 5 m. Powyższymi ustaleniami naruszono wyżej przywołane przepisy *urod*.

Gmina w złożonych wyjaśnieniach wskazuje, że zarówno dopuszczone przeznaczenie uzupełniające teren usług gastronomii i teren kultury i rozrywki, jak i ustalony parametr wysokości dla altan nie narusza przepisów *urod*.

Wojewoda nie zgadza się z przedstawionym stanowiskiem gminy, ponieważ na terenie rodzinnych ogrodów działkowych co prawda dopuszcza się realizację budynków innych niż altany i świetlice, ale tylko jako przeznaczonych **do wspólnego używania** przez osoby korzystające z działek oraz służące do zapewnienia prawidłowego funkcjonowania rodzinnego ogrodu działkowego. Realizacja usług gastronomii czy kultury i rozrywki nie mieści się w definicji infrastruktury ogrodowej oraz nie spełnia wymogu wspólnego używania przez osoby korzystające z działek oraz służącego zapewnienia prawidłowego funkcjonowania rodzinnego ogrodu działkowego. Ponadto w zakresie maksymalnej wysokości zabudowy dla altan, parametr podany w § 47 pkt 3 lit. g tiret pierwsze narusza wyżej cytowany przepis art. 2 pkt 9a *urod*, ponieważ altany o dachach płaskich mogą mieć wysokość maksymalnie 4,0 m a nie 5,0 m jak to ustalono w uchwale.

6. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 i 10 *upzp* oraz z § 4 pkt 11 lit. a *rozporządzenia* w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz zasady budowy systemów komunikacji. Przytoczone przepisy wskazują na konieczność określenia zasad obsługi komunikacyjnej terenów budowlanych. Tymczasem w planie miejscowym dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami: **5U-P i 1U-P-ING** nie określono dostępu do drogi wydzielonej liniami rozgraniczającymi w miejscowym planie, czym naruszono ww. przepisy.

Gmina w odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego wyjaśniła, że obsługa komunikacyjna przedmiotowych terenów odbywa się poprzez tereny sąsiednie, które mają bezpośredni dostęp do drogi publicznej. Ponadto układ komunikacyjny nie odbiega od ustalonego w poprzednio obowiązującym planie miejscowym.

Wojewoda przyjął wyjaśnienia lecz nie można ich uznać za wystarczający powód niewyznaczenia w planie dostępu do drogi dla terenów przeznaczonych pod zabudowę. Przeznaczenie konkretnych gruntów pod drogi służy bowiem kształtowaniu ładu przestrzennego i porządku publicznego. Dodatkowo zauważa się, że plan miejscowy w zakresie realizacji wymogu, o którym mowa w art. 15 ust. 2 pkt 10 *upzp*, powinien być tak skonstruowany, aby zapewnić możliwość obsługi komunikacyjnej określonych w nim terenów, zwłaszcza terenów usługowo - produkcyjnych generujących duży ruch samochodowy.

Brakiem wyznaczenia zasad obsługi komunikacyjnej terenów budowlanych, w tym wydzielenia drogi do jego obsługi, naruszono art. 15 ust. 2 pkt 1 i 10 *upzp* oraz z § 4 pkt 11 lit. a *rozporządzenia*.

7. Zgodnie z art. 9 ust. 4 *upzp* ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Projekt planu miejscowego, w myśl art. 15 ust. 1 *upzp*, wójt, burmistrz, prezydent miasta sporządza zgodnie z zapisami studium. Uchwalając miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego Rada Miasta Jastrzębie-Zdrój na podstawie art. 20 ust. 1 *upzp* stwierdziła, że nie narusza on ustaleń 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 do dnia wejścia w życie planu ogólnego gminy w danej gminie w brzmieniu sprzed 24 września 2023 r.

Analiza przedmiotowej uchwały, w kontekście nienaruszalności postanowień studium, wykazała jednak, że w uchwale dla terenów o symbolach:

- 1) **5U-P, 6U-P, 7U-P** – tereny usług lub produkcji, ustalono maksymalną nadziemną intensywność zabudowy: **2,0**. W ustaleniach kierunków zagospodarowania przestrzennego obowiązującego studium tereny te zgodnie ze strukturą obszarów funkcjonalnych położone są w obszarze podmiejskim o kierunku przeznaczenia PU1 (teren 6U-P i 7U-P) – tereny zabudowy produkcyjno-usługowej oraz PU2 (teren 5U-P) – tereny zabudowy produkcyjno-usługowej z dopuszczeniem przedsięwzięć związanych z gospodarką odpadami oraz z magazynowaniem odpadów, dla których zgodnie z określonymi wskaźnikami urbanistycznymi terenów funkcjonalnych przeznaczonych do zabudowy, wskaźnik zainwestowania wynosi **1,0**;
- 2) **3U-P-IO i 4U-P-IO** – teren usług lub produkcji lub gospodarowania odpadami, ustalono maksymalną nadziemną intensywność zabudowy: **1,2**. W ustaleniach kierunków zagospodarowania przestrzennego obowiązującego studium tereny te zgodnie ze strukturą obszarów funkcjonalnych położone są w obszarze podmiejskim o kierunku przeznaczenia PU2 – tereny zabudowy produkcyjno-usługowej z dopuszczeniem przedsięwzięć związanych z gospodarką odpadami oraz z magazynowaniem odpadów, dla których zgodnie z określonymi wskaźnikami urbanistycznymi terenów funkcjonalnych przeznaczonych do zabudowy, wskaźnik zainwestowania wynosi **1,0**;
- 3) **1U-P-I** – teren usług lub produkcji lub infrastruktury technicznej, ustalono maksymalną nadziemną intensywność zabudowy: **2,5**. W ustaleniach kierunków zagospodarowania przestrzennego obowiązującego studium teren ten zgodnie ze strukturą obszarów funkcjonalnych położony jest w obszarze miejskim o kierunku przeznaczenia PU2 – tereny zabudowy produkcyjno-usługowej z dopuszczeniem przedsięwzięć związanych z gospodarką odpadami oraz z magazynowaniem odpadów, dla których zgodnie z określonymi wskaźnikami urbanistycznymi terenów funkcjonalnych przeznaczonych do zabudowy, wskaźnik zainwestowania wynosi **2,0**.

Gmina w złożonych wyjaśnieniach stwierdziła, że wskaźniki zostały przyjęte w dostosowaniu do stanu istniejącego oraz ustalonego w obowiązujących planach miejscowych oraz, że powyższe ustalenia nie naruszają zatem ustaleń studium. Wskaźniki liczbowo określone w studium stanowią wytyczną i należy je odczytywać jako założenia do uszczegółowienia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego po pogłębionych analizach terenu, których nie wykonuje się na etapie studium. Powyższe opisane jest szczegółowo w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Jastrzębie-Zdrój, w tomie II – Kierunki zagospodarowania przestrzennego, przedmiot i zakres opracowania – określenia i pojęcia ogólne.

Wojewoda przyjął wyjaśnienia lecz w całości ich nie podziela, ponieważ w obowiązującym studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Jastrzębie-Zdrój w tomie II – Kierunki zagospodarowania przestrzennego, w § 10 KIERUNKI I WSKAŹNIKI DOTYCZĄCE ZAGOSPODAROWANIA TERENÓW FUNKCJONALNYCH określono dla poszczególnych obszarów miasta wskaźniki urbanistyczne w tym powierzchnię biologicznie czynną, wysokość zabudowy oraz wskaźnik zainwestowania – intensywność zabudowy. Natomiast w § 48 czytamy co następuje:

§ 48 WYTYCZNE DO MIEJSCOWYCH PLANÓW ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO

1. Z uwagi na fakt, iż ustalenia Studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, szereg paragrafów Tomu II, ma charakter ustaleń.

2. Podstawą badania nienaruszalności ustaleń planów miejscowych z ustaleniami Studium winny być przede wszystkim:

1) ustalenia Tomu II;

2) rysunek Studium nr II – kierunki zagospodarowania przestrzennego.

3. Szczegółowe wytyczne do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego:

1) W zakresie kierunków zmian w przeznaczeniu terenów:

a) wskazane dla poszczególnych terenów przeznaczenia dominujące i przeznaczenia dopuszczone są ustaleniami studium,

b) określone dla każdego terenu przeznaczenia dominujące i przeznaczenia dopuszczone mogą w planach miejscowych być wyznaczane w formie terenu o przeznaczeniu podstawowym i dopuszczonym;

2) W zakresie kierunków i wskaźników dotyczących zagospodarowania terenów:

a) dopuszcza się ustalenie innego niż wskazany w studium wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej dla poszczególnych terenów, o ile nie spowoduje to przekroczenia tego wskaźnika liczonego łącznie dla wszystkich terenów planu położonych w danym terenie studium,

b) liczbę miejsc postojowych należy określić zgodnie z ustaleniami z § 22 Tomu II, zastrzeżeniem uwzględnienia aktualnie prowadzonej w gminie polityki parkingowej;

(.....)

4. Pozostałe paragrafy studium oraz załączniki graficzne winny stanowić materiał uzupełniający przy badaniu nienaruszania przez plan miejscowy ustaleń studium.

Zważywszy na powyższe, a w szczególności braku ustaleń studium umożliwiających w planach miejscowych ustalenie innego niż wskazany w studium wskaźnika intensywności zabudowy organ nadzoru stwierdza, że dla ww. terenów ustalony wskaźnik narusza ustalenia studium.

Zgodnie bowiem z art. 15 ust. 1 ustawy w brzmieniu sprzed nowelizacji wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium. Natomiast, zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium. Brak zgodności ustaleń miejscowego planu ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego.

Podsumowując należy zaznaczyć, że przepisy art. 28 *upzp* 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 Nr VI.56.2025 Rady Miasta Jastrzębie-Zdrój z dnia 29 maja 2025 r. *w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego fragmentu jednostki Moszczenica o symbolu roboczym M12 w Jastrzębiu-Zdroju*, 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 Jastrzębie-Zdrój 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 Jastrzębie-Zdrój.

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.