



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 21 stycznia 2025 r.

Poz. 533

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IFIII.4131.1.4.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 17 stycznia 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 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 161/X/2024 Rady Miasta Rybnika z dnia 19 grudnia 2024 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części miasta Rybnika obejmującej dwa obszary w rejonach ulic Kpt. Leopolda Janiego i Willowej (MPZP 54-50).

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 19 grudnia 2024 r. Rada Miasta Rybnika podjęła uchwałę Nr 161/X/2024 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części miasta Rybnika obejmującej dwa obszary w rejonach ulic Kpt. Leopolda Janiego i Willowej (MPZP 54-50).

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, dalej: *upzp*) w dniu 20 grudnia 2024 r. Rada Miasta Rybnika przekazała organowi nadzoru uchwałę z dnia 19 grudnia 2024 r. Nr 161/X/2024, a w dniu 24 grudnia 2024 r. Wojewoda otrzymał dokumentację prac planistycznych, celem dokonania oceny zgodności tej uchwały z prawem.

W dniu 8 stycznia 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:

Zgodnie z art. 4 ust. 1 *upzp*, określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Jednocześnie zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 9 *upzp*, w planie miejscowym **określa się obowiązkowo szczególne warunki zagospodarowania terenów** oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy.

W § 8 badanej uchwały ustalono że, na obszarze niniejszego miejscowego planu obowiązują ustalenia dotyczące granic i sposobów zagospodarowania terenów i obiektów podlegających ochronie, na podstawie odrębnych przepisów. W szczególności w § 8 pkt 3 i 4 uchwały ustalono że:

- 3) na obszarze nr 1 objętym planem znajduje się pas izolujący teren cmentarza – 150 m;
- 4) na obszarze nr 1 objętym planem znajduje się pas izolujący teren cmentarza – 50 m.

Z powyższego wynika, iż na terenach oznaczonych symbolami 1/11MN, 1/14MN, 1/15MN, 1/16MN, 1/17MN, 1/18MN (tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej), 1/4MN-U (tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej lub usługowej), 1/1US, 1/2US (tereny sportu i rekreacji) oraz 1/1U (tereny zabudowy usługowej) występują szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, gdzie obowiązują przepisy określone w rozporządzeniu Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 25 sierpnia 1959 r. w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze (Dz. U. z 1959 r., Nr 52, poz. 315 dalej: *rozporządzenie*). W § 3 ww. *rozporządzenia* wskazano, iż odległość cmentarza od zabudowań mieszkalnych, od zakładów produkujących artykuły żywności, zakładów żywienia zbiorowego bądź zakładów przechowujących artykuły żywności oraz studzien, źródeł i strumieni, służących do czerpania wody do picia i potrzeb gospodarczych, powinna wynosić co najmniej 150 m; odległość ta może być zmniejszona do 50 m pod warunkiem, że teren w granicach od 50 do 150 m odległości od cmentarza posiada sieć wodociągową i wszystkie budynki korzystające z wody są do tej sieci podłączone.

W przedmiotowej uchwale w § 8 gdzie jest mowa o pasach izolujących teren cmentarza oraz w § 14, § 17, § 18, § 19, § 23, § 25 i § 26 gdzie ustala się przeznaczenia terenów, a także ustalenia dotyczące zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania dla terenów oznaczonych symbolami 1/11MN, 1/14MN, 1/15MN, 1/16MN, 1/17MN, 1/18MN, 1/1US, 1/2US, 1/4MN-U oraz 1/1U, położonych w zasięgu pasów izolujących teren cmentarza **nie wprowadza się żadnych zapisów** ustalających zakaz realizacji budynków mieszkalnych oraz zakładów produkujących artykuły żywności, zakładów żywienia zbiorowego bądź zakładów przechowujących artykuły żywności.

W ocenie organu nadzoru jedynie ogólne sformułowanie dotyczące granic i sposobów zagospodarowania terenów i obiektów podlegających ochronie, na podstawie odrębnych przepisów w § 8 uchwały oraz brak szczegółowych zakazów i ograniczeń dla opisanych powyżej pasów izolujących teren cmentarza w związku z § 3 *rozporządzenia* stoi w sprzeczności z art. 4 ust. 1 w zw. z art. 15 ust. 2 pkt 9 *upzp*. Zgodnie bowiem z art. 4 ust. 1 *upzp*, określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Jednocześnie zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 9 *upzp*, w planie miejscowym **określa się obowiązkowo szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy.**

Gmina w złożonych wyjaśnieniach tłumaczy, że zgodnie z § 137 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r. poz. 283) „w uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw oraz przepisów innych aktów normatywnych. W tym konkretnym przypadku przepisy odrębne wskazane w piśmie, wynikające z rozporządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 25 sierpnia 1959 r. w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarzu stanowią samoistną przesłankę do zachowania zakazów i ograniczeń, o których mowa w piśmie, co jest podstawą do weryfikacji m.in. w postępowaniu administracyjnym w sprawie wydania pozwolenia na budowę. Nie zawierają one delegacji do powielania nakazów wynikających z tego przepisu w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. W celu egzekwowania zawartych w niej przepisów nie ma potrzeby powielania ich w aktach prawa miejscowego, w tym w planie miejscowym.

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 odległości do 50 m oraz w odległości od 50 m do 150 m od granic cmentarza. Odwołanie się w tym zakresie do przepisów odrębnych jest niewystarczające. Wszelkie ograniczenia i zakazy dla pasów izolujących teren cmentarza, w tym

związane z zabudową oraz zaopatrzeniem w wodę, 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. Nie może być uznane za spełnienie zastosowania przepisów odrębnych ustanowienie w uchwale wyłącznie odwołania się do tych przepisów.

Jak podkreślił NSA 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).

W przyjętym *miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego dla części miasta Rybnika obejmującej dwa obszary w rejonach ulic Kpt. Leopolda Janiego i Willowej (MPZP 54-50)* brak wprowadzenia ograniczeń w zabudowie dla terenów położonych w odległości do 50 m od granicy cmentarza rodzi dalsze konsekwencje, prowadzące do wniosku, że dla znacznej części terenu oznaczonego symbolem 1/15 MN nie ustalono, możliwego do zrealizowania, przeznaczenia terenu i zasad jego zagospodarowania. Przedmiotowy plan ustala (w § 4 pkt 3 uchwały) co należy rozumieć przez przeznaczenie podstawowe. Jest to mianowicie *rodzaj przeznaczenia terenu, które zostało ustalone planem jako jedyne lub przeważające na danym terenie*. Dla terenu oznaczonego symbolem 1/15MN, w § 19 uchwały, ustalono przeznaczenie podstawowe: zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna. Nie ustalono żadnej formy przeznaczenia uzupełniającego, możliwość realizacji innej zabudowy nie wynika również, z określonych w nim, zasad zagospodarowania. W konsekwencji, z uwagi na zakaz realizacji zabudowy mieszkaniowej w odległości do 50 m od cmentarza, na przeważającej części tego terenu **nie można zrealizować żadnego przeznaczenia**.

Ponadto, z podkładu mapowego wynika, że na terenie tym, w *granicy pasa izolującego teren cmentarza – 50 m*, znajdują się budynki mieszkalne. Być może budynki te powstały legalnie, jednak ich sytuacja prawna nie została w planie uregulowana. Skoro bowiem na tych nieruchomościach nie można zrealizować **nowego** przeznaczenia (jak to wykazano powyżej - żadnego rodzaju przeznaczenia) budynki te mogą istnieć jedynie do tzw. śmierci technicznej. Istniejąca zabudowa, niezgodna z postanowieniami przyjętego planu może zostać odbudowana, rozbudowana, nadbudowana, a zwłaszcza może nastąpić zmiana sposobu jej użytkowania wyłącznie na zasadach określonych w § 5 pkt 2 uchwały. Przepis ten, wobec legalnie istniejących w dniu wejścia w życie planu miejscowego obiektów budowlanych, niezgodnych z jego ustaleniami, dopuszcza jedynie:

a) w przypadku ich zlokalizowania w całości lub w części poza wyznaczonymi w planie nieprzekraczalnymi liniami zabudowy, zmianę sposobu ich użytkowania oraz prowadzenia w tych obiektach robót budowlanych za wyjątkiem rozbudowy poza te linie,

b) w przypadku niezgodności z parametrami i wskaźnikami kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu określonymi w planie dla poszczególnych terenów, w których się znajdują, zmianę sposobu ich użytkowania oraz prowadzenie w tych obiektach robót budowlanych za wyjątkiem odbudowy, rozbudowy lub nadbudowy.

Skoro zatem dla znacznej części terenu oznaczonego symbolem 1/15 MN nie ustalono, możliwego do zrealizowania, przeznaczenia terenu i zasad jego zagospodarowania, a określenie przeznaczenia terenów oraz linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania, na mocy art. 15 ust. 2 pkt 1 *upzp* stanowi podstawowy, obligatoryjny wymóg miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, to nastąpiło istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego.

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.

Zastosowanie zapisu planu, polegające na niewymienieniu literalnie wszystkich występujących symboli terenów w poszczególnych paragrafach uchwały, których dotyczą naruszenia, uniemożliwia uchylene uchwały w części, bowiem takie uchylene spowodowałoby nieczytelność regulacji uchwały dotyczących

innych terenów, co do których nie występują przesłanki stwierdzenia nieważności. Wobec czego stwierdzono nieważność uchwały rady gminy w całości.

Biorąc powyższe pod uwagę należy uznać, że uchwała Rady Miasta Rybnika Nr 161/X/2024 z dnia 19 grudnia 2024 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części miasta Rybnika obejmującej dwa obszary w rejonach ulic Kpt. Leopolda Janiego i Willowej (MPZP 54-50), narusza wymienione w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym 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
Zastępca Dyrektora Wydziału Infrastruktury

Aleksandra Kroczek

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 wierzitelny odpis pełnomocnictwa.