



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 27 lutego 2025 r.

Poz. 1370

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IFIII.4131.1.12.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 24 lutego 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)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XI/105/2025 Rady Miejskiej w Pyskowicach z dnia 23 stycznia 2025 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla pięciu fragmentów gminy Pyskowice, w zakresie:

- § 4 ust. 1 pkt 6;
- § 6 pkt 2 w zakresie części zdania: *do których należą tereny oznaczone symbolami: MN, MN-U i MW-U, a także lokale mieszkalne na terenach o przeznaczeniu U;*
- § 8 ust. 1 pkt 6 w zakresie słów: *dla obiektów zabytkowych wymienionych w pkt. 2lit. b;*
- § 11 pkt 1;
- § 18 pkt 1 lit. b w zakresie słów: *z wyłączeniem stacji paliw;;*
- § 19 pkt 2 lit. i w zakresie słów: *stacji paliw;;*
- § 20 pkt 1 lit. b w zakresie słów: *stacji paliw;;*
- § 20 pkt 3 lit. i w zakresie słów: *stacji paliw;;*
- § 21 pkt 2 lit. i w zakresie słów: *stacji paliw;;*
- § 22 pkt 2 lit. i w zakresie słów: *stacji paliw;;*
- § 23 pkt 2 lit. j w zakresie słów: *stacji paliw;;*
- § 24 pkt 2 lit. j w zakresie słów: *stacji paliw;;*
- § 25 pkt 3 lit. i w zakresie słów: *stacji paliw;;*

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 23 stycznia 2025 r. Rada Miejska w Pyskowicach podjęła uchwałę Nr XI/105/2025 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla pięciu fragmentów gminy Pyskowice.

Stosownie do przepisu art. 20 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* w dniu 28 stycznia 2025 r. Rada Miejska w Pyskowicach przekazała organowi nadzoru uchwałę z dnia 23 stycznia 2025 Nr XI/105/2025, a w dniu 29 stycznia 2025 r. Wojewoda otrzymał dokumentację prac planistycznych, celem dokonania oceny zgodności tej uchwały z prawem.

W dniu 7 lutego 2025 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. W § 4 ust. 1 pkt 6 uchwały stwierdzono, że jednym z obowiązujących ustaleń planu, wyznaczonym na rysunku planu jest: *zasięg 150 m od terenu cmentarza*. Ponadto w § 11 pkt 1 tej uchwały ustalono, że dopuszcza się lokalizację budynków na terenach zabudowy, położonych w zasięgu 150 m od granicy cmentarza, z zastrzeżeniem podłączenia ich wszystkich do sieci wodociągowej. Jednak na załączniku graficznym – ani w legendzie, ani na samym rysunku, nie ustalono symbolu oznaczającego tę odległość (strefę) oraz nie wskazano terenu, na którym te szczególne warunki zagospodarowania obowiązują. Tym samym naruszono art. 15 ust. 1 oraz art. 20 ust. 1, powołanej na wstępie ustawy *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (zwanej dalej *upzp.*), które wskazują na to, że plan miejscowy tworzą integralnie powiązane części – treść uchwały i część graficzna będąca do niej załącznikiem. Tak więc muszą być one ze sobą spójne. Naruszono również § 8 ust. 2 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 zwanego dalej *rozporządzeniem*), który wskazuje, że część graficzną projektu planu miejscowego należy sporządzić w taki sposób, by możliwe było jednoznaczne powiązanie części tekstowej z graficzną. A w badanej pod tym względem uchwale jest to niemożliwe.

W odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego Burmistrz Miasta Pyskowice – pismem nr PPL.KW.0082.2025 wskazał, że pierwotnie projekt planu miejscowego obejmował sześć terenów, wśród których jeden z nich obejmował teren położony w odległości 150 m od cmentarza. Jednak teren ten, w trakcie procedowania – na etapie opiniowania i uzgodnień – został wyłączony z projektu planu miejscowego. Ustalenia dotyczące tego terenu usunięto z projektu, za wyjątkiem znajdujących się w § 4 ust. 1 pkt 6 oraz w § 11 pkt 1. Tak więc Burmistrz Miasta Pyskowice wniósł o „wykreślenie z uchwały” ustaleń zawartych w § 4 ust. 1 pkt 6 oraz w § 11 pkt 1 uchwały.

Stwierdzenie nieważności wyżej wymienionych zapisów uchwały, doprowadziło zatem do spójności pomiędzy treścią uchwały i jej częścią graficzną, a tym samym wyeliminowało naruszenie wskazanych wyżej przepisów prawa.

2. W § 6 pkt 2 uchwały ustalono, że *ochronie przed hałasem podlegają tereny, nieruchomości i działki, dla których obowiązują dopuszczalne poziomy hałasu określone na podstawie przepisów ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, do których należą tereny oznaczone symbolami: MN, MN-U i MW-U, a także lokale mieszkalne na terenach o przeznaczeniu U*. Tym ustaleniem zmodyfikowano, poprzez jej ograniczenie, normę prawną wynikającą z art. 114 ust. 3 w związku z art. 113 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska* (Dz. U. z 2024 r. poz. 54 ze zm.) oraz naruszono § 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 r. *w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku* (Dz. U. z 2014 r. poz. 112). Przepisy te jednoznacznie stwierdzają, że ochronie przed hałasem podlegają tereny przeznaczone pod zabudowę mieszkaniową, pod szpitale i domy opieki społecznej, pod budynki związane ze stałym lub czasowym pobytem dzieci i młodzieży, tereny przeznaczone na cele uzdrowiskowe, cele rekreacyjno-wypoczynkowe, oraz cele mieszkaniowo-usługowe. A skoro w planie miejscowym prócz terenów o przeznaczeniu MN, MN-U, MW-U, ustalono również tereny usług U oraz tereny usług lub produkcji U-P, to zgodnie z pkt. 4 lit. a, zawartym w rozdziale II *Standardów stosowania w projekcie planu miejscowego symboli nazw i oznaczeń graficznych* zamieszczonych w Załączniku 1 do *rozporządzenia*, w przypadku określenia przeznaczenia terenu z wykorzystaniem kilku klas (nie więcej niż trzech) zastosowane klasy są realizowane łącznie lub zamiennie. Ograniczenie ochrony przed hałasem tylko do lokali mieszkalnych na terenach o przeznaczeniu usługowym narusza zasady sporządzania planów miejscowych. Zgodnie bowiem z tabelą I *Symbol, nazwy i oznaczenia dotyczące przeznaczenia terenów stosowane w projekcie planu miejscowego*, zamieszczoną w Załączniku 1 do *rozporządzenia*, klasa przeznaczenia: teren usług, oznaczona symbolem U obejmuje całe spektrum usług określonych w poziomie 2 i poziomie 3 tabeli. Na terenach tych możliwe jest więc lokalizowanie między innymi takich usług jak:

usługi turystyki, gastronomii, usługi zdrowia i pomocy społecznej, nauki, edukacji w szkołach podstawowych i ponadpodstawowych, usługi sportu i rekreacji, kultury i rozrywki, kultu religijnego, bezpieczeństwa i porządku publicznego, usługi biurowe i administracji. Część z tych usług podlega ochronie przed hałasem. Ograniczenie obowiązku stosowania ochrony przed hałasem, na terenach oznaczonych symbolem U, tylko do lokali mieszkalnych jest niedopuszczalne, gdyż jest niezgodne z cyt. rozporządzeniem w sprawie *dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku*, wydanym na podstawie art. 113 ustawy *Prawo ochrony środowiska*.

W odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego Burmistrz Miasta Pyskowice wniósł o „wykreślenie z uchwały” błędnego zapisu.

Stwierdzenie przez Wojewodę Śląskiego nieważności § 6 pkt 2 w zakresie części zdania: *do których należą tereny oznaczone symbolami: MN, MN-U i MW-U, a także lokale mieszkalne na terenach o przeznaczeniu U*, wyeliminowało niezgodność z prawem w tym zakresie. Tym samym – na mocy ustawy *Prawo ochrony środowiska*, chronione przed hałasem będą wszystkie wskazane w uchwale tereny. Ponadto podkreślić należy, że ustanowiona w art. 87 Konstytucji RP (ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz. U. 2009.114.946) hierarchia prawa, uniemożliwia ograniczenie, przepisami zawartymi w prawie miejscowym, przepisów ustawy.

3. W § 8 ust. 1 pkt 6 uchwały ustalono zasady ochrony obiektu małej architektury *wskazanego do ochrony w planie dla obiektów zabytkowych wymienionych w pkt 2 lit. b* uchwały. Jednak punkt, do którego odesłano, zawiera ustalenia ochrony obiektów wpisanych do rejestru zabytków takich jak układ urbanistyczny oraz dwa budynki mieszkalne. Żaden z nich nie jest więc obiektem małej architektury. Jedyne obiekty małej architektury, wyznaczone do ochrony w planie, wskazany został w punkcie 5, a nie w punkcie 2 lit. b tego paragrafu. Ustalenie zawarte w § 8 ust. 1 pkt 6 uchwały uniemożliwia więc jednoznaczną identyfikację obiektu zabytkowego, który objęto ochroną w planie miejscowym. Tym samym naruszono § 6 w związku z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „*Zasad techniki prawodawczej*” (Dz. U. z 2002 r. poz. 100.908) - akty prawa miejscowego należy redagować tak, aby wyrażały one intencje prawodawcy dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm. Z kolei przepis art. 15 ust. 2 pkt 4 *upzp* nakłada obowiązek określenia w planie: „zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej”. Należy podkreślić, że zasady ochrony zabytków są elementem obligatoryjnym miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Dlatego jeżeli na obszarze objętym planem miejscowym znajdują się zabytki, a w planie miejscowym nie określono zasad ich ochrony, działanie takie stanowi naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Dla obiektu małej architektury określono w planie zasady ochrony. Obiekt ten został opisany w § 8 ust. 1 pkt 5 uchwały i jest to jedyny obiekt małej architektury wskazany do ochrony w tym planie. Stwierdzenie nieważności uchwały, w zakresie wskazanym w sentencji rozstrzygnięcia, doprowadzi do zgodności zawartych w planie regulacji z przywołanymi zasadami ochrony zabytków.
4. W § 18 pkt 1 lit. b, § 19 pkt 2 lit. i, w § 20 pkt 1 lit. b, § 20 pkt 3 lit. i, § 21 pkt 2 lit. i, § 22 pkt 2 lit. i, § 23 pkt 2 lit. j, § 24 pkt 2 lit. j, § 25 pkt 3 lit. i, w ustaleniach szczegółowych dla terenów o różnym przeznaczeniu mieszkaniowo-usługowym lub usługowym i różnych zasadach zagospodarowania, oznaczonych symbolami: 1MN-U, 2MN-U, 3MN-U, 4MN-U, 5MN-U, 6MN-U, 7MN-U, 8MN-U, 1MW-U, 1U wykluczono lokalizację lub zakazano lokalizacji stacji paliw. Ustalenie to jest niezgodne z pkt. 1 *II Standardów stosowania w projekcie planu miejscowego symboli nazw i oznaczeń graficznych* – Załącznik 1 do *rozporządzenia*, zgodnie z którym lokalizacja stacji paliw jest możliwa jedynie na terenie infrastruktury technicznej o symbolu I (zgodnie z określeniem w poziomie pierwszym tabeli), na terenie obsługi produktów naftowych, oznaczonym symbolem IN (w poziomie drugim), albo na terenie stacji paliw płynnych, oznaczonym symbolem INS (w poziomie trzecim). Możliwe jest również lokalizowanie stacji paliw na terenie innym niż wskazane wyżej, lecz tylko wtedy, gdy w zasadach zagospodarowania uchwałodawca dopuści możliwość lokalizacji takiej działalności. Ponieważ jednak, w omawianych wyżej ustaleniach uchwały, taka możliwość nie została uchwalona, ustalenia wykluczenia lub zakazu lokalizacji stacji paliw na tych terenach są zupełnie niepotrzebne i niezgodne z zasadami techniki prawodawczej, i mogą być przyczyną przestrzennych konfliktów społecznych.

W odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego Burmistrz Miasta Pyskowice wskazał, że ustaleń tych dokonano w celu uniemożliwienia lokalizacji stacji paliw na terenie usług, gdyż zgodnie z przepisami stosowanymi przez GUS oraz zgodnie z PKD stacja paliw to punkt sprzedaży

detalicznej paliw do pojazdów silnikowych. Jak stwierdza to Burmistrz Pyskowice na tej podstawie możliwa jest lokalizacja stacji paliw na terenach usług. Wojewoda Śląski nie godzi się z taką interpretacją Burmistrza Pyskowice i podkreśla, że podstawową ustawą, która reguluje zasady i tryb sporządzania planów miejscowych, a więc decydowania o przeznaczeniu terenów, jest *upzp* oraz, wydane na podstawie delegacji zawartej w tej ustawie, przepisy wykonawcze czyli *rozporządzenie*. A zgodnie z nim lokalizacja stacji paliw jest możliwa jedynie na terenie o przeznaczeniu: teren infrastruktury technicznej, oznaczonym symbolem I, IN albo INS. Ponadto możliwość taką dopuszczają stosowne zapisy w zasadach zagospodarowania terenu, jak wskazane to zostało wyżej.

Burmistrz wskazał także, że w przypadku braku akceptacji wyjaśnień, wnosi o wykreślenie stosownych zapisów.

Stwierdzenie nieważności części ustaleń wskazanych wyżej eliminuje niezgodność tekstu uchwały z przepisami *rozporządzenia* w omawianym zakresie.

5. Wyjaśnienia Burmistrza Miasta Pyskowice, dotyczące pozostałych, poruszonych w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego, zaakceptowane zostały przez organ nadzoru. W szczególności uzupełnione zostały dokumenty, których brak było w dokumentacji planistycznej. Na ich podstawie można stwierdzić wykonanie nakazanych prawem czynności procedury, a niewłaściwe daty podane w wykazie uzgodnień i opinii są błędami pisarskimi.

Poza tym, wskazane w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Pyskowice ustalenie, dotyczące możliwości dostosowania w planie miejscowym przeznaczenia terenu do istniejącego zagospodarowania terenu, pomimo innego kierunku przeznaczenia tego terenu wskazanego w studium, oddala zarzut Wojewody dotyczący naruszenia przez plan miejscowy ustaleń studium, w zakresie terenu oznaczonego symbolem 2U-P.

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 wymienionych naruszeń, uchwała Rady Miejskiej w Pyskowicach Nr XI/105/2025 z 23 stycznia 2025 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla pięciu fragmentów gminy Pyskowice, 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, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia Radzie Miejskiej w Pyskowicach 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 Miejskiej w Pyskowicach.

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 wiarygodny odpis pełnomocnictwa.