



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 14 stycznia 2026 r.

Poz. 383

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IFIII.4131.1.128.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 31 grudnia 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153) 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, 680 i 1668)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 152/XXI/2025 Rady Gminy Konopiska z dnia 25 listopada 2025 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Aleksandria Druga – etap pierwszy.

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 25 listopada 2025 r. Rada Gminy Konopiska podjęła uchwałę Nr 152/XXI/2025 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Aleksandria Druga – etap pierwszy.

Stosownie do przepisu art. 20 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (zwanej dalej: upzp) w dniu 1 grudnia 2025 r. Rada Gminy Konopiska przekazała organowi nadzoru uchwałę Nr 152/XXI/2025 z dnia 25 listopada 2025 r., a w dniu 3 grudnia 2025 r. Wojewoda otrzymał dokumentację prac planistycznych, celem dokonania oceny zgodności tej uchwały z prawem.

W dniu 18 grudnia 2025 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze, wezwał do uzupełnienia dokumentacji prac planistycznych oraz poinformował Gminę o możliwości złożenia wyjaśnień.

W dniu 22 grudnia 2025 r. Gmina złożyła wyjaśnienia oraz uzupełniła brakującą dokumentację.

W trakcie prowadzonego postępowania nadzorczego, organ nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z naruszeniem zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w następującym zakresie.

Na wstępie należy zauważyć, że zastosowanie w niniejszej sprawie znajdują przepisy art. 66 ust. 2 oraz art. 67 ust. 3 pkt 1 ustawy 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, z 2024 r., poz. 1824 oraz z 2025 r., poz. 527, 1543, 1668 - zwanej dalej ustawą zmieniającą). Art. 66 ust. 2 stwierdza jednoznacznie, że opracowywanie i uchwalanie aktów planowania przestrzennego albo ich zmian, które zostały wszczęte i niezakończone przed dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej – to jest przed 24 września 2023 r., winno być prowadzone w oparciu o dotychczasowe przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Jednak w ustawie zmieniającej zastosowano wyjątki od tego ogólnego przepisu. Jednym z nich jest art. 67 ust. 3 pkt 1, który wskazuje, że przepisy art. 2 pkt 28-35 (definicje: powierzchni biologicznie czynnej, udziału powierzchni biologicznie czynnej, intensywności zabudowy, nadziemnej intensywności

zabudowy, powierzchni kondygnacji, kondygnacji nadziemnej, udziału powierzchni zabudowy), art. 15 ust. 2 pkt 6 (obowiązkowe zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu), art. 15 ust. 3 pkt 11-13 (fakultatywne elementy planu miejscowego), art. 16 ust. 1a (dane przestrzenne) oraz art. 17 pkt 6 (procedura uzgadniania i opiniowania projektu planu miejscowego) upzp stosuje się w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą, jeżeli przed 24 września 2023 r. nie wystąpiono o opinie i uzgodnienia projektu planu miejscowego. Jak wynika z dokumentacji prac planistycznych o opinii i uzgodnienia projektu planu miejscowego Aleksandria Druga gmina wystąpiła w lipcu 2023 r. Wymienione przepisy upzp stosuje się zatem według brzmienia sprzed nowelizacji, tj. w brzmieniu sprzed 24 września 2023 r.

Natomiast ze względu na fakt podjęcia uchwały intencyjnej po 24 grudnia 2021 r., a konkretnie 25 stycznia 2022 r., zastosowanie mają przepisy 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: rozporządzenie), o czym stanowi § 13 tegoż rozporządzenia.

1. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 upzp w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania, w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji, oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów. Z kolei sposób formułowania ustaleń części tekstowej projektu planu miejscowego oraz ustalenia dotyczące kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu zawierające zasady, parametry i wskaźniki, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 upzp podyktowany jest przez § 4 pkt 7 lit. a rozporządzenia. Podkreślenia wymaga fakt, że zapisy upzp sprzed nowelizacji nie zawierają legalnej definicji powierzchni biologicznie czynnej (dopiero wersja ustawy po zmianach z dnia 7 lipca 2023 r. definiuje brzmienie powierzchni biologicznie czynnej oraz udziału powierzchni biologicznie czynnej odpowiednio w art. 2 pkt 28 i pkt 29 upzp). Przed nowelizacją ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym to rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2022 r., poz. 1225, z 2023 r., poz. 2442 oraz z 2024 r., poz. 726) wskazywało, czym jest teren biologicznie czynny. Zgodnie z § 3 pkt 22 tego rozporządzenia – terenem biologicznie czynnym jest *teren o nawierzchni urządzonej w sposób zapewniający naturalną vegetację roślin i retencję wód opadowych, a także 50% powierzchni tarasów i stropodachów z taką nawierzchnią oraz innych powierzchni zapewniających naturalną vegetację roślin, o powierzchni nie mniejszej niż 10 m², oraz wodę powierzchniową na tym terenie*. Nie ulega wątpliwości, że ww. pojęcia powierzchni biologicznie czynnej i terenu biologicznie czynnego są tożsame. Na powyższe wskazuje uregulowanie § 39 rozporządzenia. Ten obliguje do spełnienia warunku, w którym na działkach budowlanych, przeznaczonych pod zabudowę (...) co najmniej 25% powierzchni działki należy urządzić jako powierzchnię terenu biologicznie czynnego, jeżeli inny procent nie wynika z ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Przywołana, legalna definicja powierzchni (terenu) biologicznie czynnej pozwala sformułować tezę, że za powierzchnię biologicznie czynną należy uznać teren zapewniający naturalną vegetację roślin a także 50% powierzchni tzw. zielonych dachów o powyższych walorach, przy założeniu, że teren o omawianych właściwościach zajmuje powierzchnię co najmniej 10 m². Za powierzchnię biologicznie czynną należy również uznać wodę powierzchniową na tym terenie. Część definicji odwołuje się także do konieczności zapewnienia retencji wód opadowych przez takie powierzchnie [na podstawie artykułu Ocena skuteczności postanowień dokumentów planistycznych w zakresie ochrony powierzchni biologicznie czynnej (...) autorstwa M. Błasik, M. Golsztajn, M. Sobota, LEX]. Natomiast w przedmiotowej uchwale w § 4 ust. 1 pkt 13 zdefiniowano: powierzchnię biologicznie czynną, przez którą należy rozumieć teren o nawierzchni urządzonej w sposób zapewniający naturalną vegetację roślin i retencję wód opadowych, a także:

a) *wodę powierzchniową na takim terenie,*

b) 80% powierzchni zajętej przez tunele foliowe na takim terenie,

c) *50% powierzchni: tarasów, stropodachów, szklarni lub oranżerii z taką nawierzchnią oraz innych terenów o nawierzchni zapewniającej naturalną vegetację roślin, o powierzchni minimum 10m².*

Wobec powyższego, Rada Gminy Konopiska dokonała modyfikacji legalnej definicji wynikającej z rozporządzenia w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, poszerzając ją o dopuszczenie w ramach realizacji powierzchni biologicznie czynnej 80% powierzchni zajętej

przez tunele foliowe na takim terenie oraz 50% powierzchni szklarni lub oranżerii. Zmiana zasad ustalania powierzchni biologicznie czynnej jest istotnym naruszeniem prawa. Nie bez znaczenia w tej sprawie jest również brzmienie § 137 Zasad Techniki Prawodawczej, stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), ustalający, że w uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw oraz przepisów innych aktów normatywnych. Tym bardziej nie można tych przepisów, ustaleniami uchwały, modyfikować. Stanowisko to potwierdza wyrok WSA w Gliwicach z dnia 14 maja 2025 r. sygn. akt II SA/Gl 352/25, wskazując jednocześnie, że *dokonany zabieg może powodować spore komplikacje przy stosowaniu powyższych przepisów. Organ administracji architektoniczno-budowlanej wydaje pozwolenie na podstawie ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Jednocześnie projektanta obiektu budowlanego oraz organy wiąże rozporządzenie w sprawie warunków technicznych. W przypadku braku spójności pomiędzy definicjami zawartymi w tych aktach wydanie pozwolenia na budowę może okazać się niemożliwe.*

Organ nadzoru nie podziela stanowiska Gminy, która w złożonych wyjaśnieniach wskazała, że zastosowana definicja nie stoi w sprzeczności z powołanymi przepisami i nie stanowi istotnego naruszenia prawa.

2. W § 27 przedmiotowej uchwały wyznaczono tereny zieleni naturalnej, oznaczone symbolami 1-12 ZN. Dla terenów tych nie ustalono jednak minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej, czym także naruszono art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W złożonych wyjaśnieniach wskazano, że brak przedmiotowego wskaźnika dla terenu, którego przeznaczeniem podstawowym jest teren zieleni naturalnej, a przeznaczeniem uzupełniającym teren rolnictwa z zakazem zabudowy, nie stanowi istotnego naruszenia prawa. Wojewoda częściowo podziela stanowisko gminy. Zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie przyjmuje się, że obowiązek ujęcia w treści planu miejscowego wszystkich elementów wymienionych w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie jest obowiązkiem bezwzględny. Obowiązek określenia ustaleń wskazanych w tym przepisie powstaje wówczas, gdy zachodzi taka potrzeba i konieczność. Aby ją ustalić, należy brać pod uwagę charakterystykę terenu, funkcję i sposób jego zagospodarowania, czy też charakter zabudowy. Jeżeli zatem stan faktyczny obszaru objętego planem nie daje podstaw do zamieszczenia w nim niektórych ustaleń wymienionych w art. 15 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, to ich brak nie może stanowić o niezgodności tak sporządzonego planu z prawem (por.m.in. wyroki NSA z: 6 maja 2010 r., II OSK 424/10; z 19 czerwca 2012 r., II OSK 814/12; z 13 czerwca 2017 r., II OSK 75/17; z 13 czerwca 2017 r., II OSK 338/17; z 13 lutego 2019 r., II OSK 3431/18; 12 października 2021 r., II OSK 2640/18, a także: Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2023, s. 174 oraz A. Plucińska-Filipowicz, A. Kosicki (w:) Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz aktualizowany, red. M. Wierzbowski, LEX/el. 2021, art. 15). Jednak w analizowanym przypadku, można odnieść wrażenie, że prawodawca miejscowy chciał ustalić ten obligatoryjny wskaźnik ponieważ brzmienie § 27 pkt 4 uchwały jest następujące: *wskaźniki zagospodarowania terenu i zasady kształtowania zabudowy: minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki*. Brakuje jedynie wskazania konkretnej wielkości tego wskaźnika. Nie można zatem jednoznacznie orzec czy w tym przypadku faktycznie nie zachodziła konieczność jego ustalenia, czy rada gminy miała w zamiarze ustalenie tego parametru z jakiś konkretnych przyczyn. Złożone przez Gminę wyjaśnienia również nie rozwiewają tych wątpliwości.

3. Jak wskazano wcześniej, art. 15 ust. 2 pkt 6 reguluje obligatoryjne elementy planu miejscowego w tym maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej. Naruszenie tego przepisu nastąpiło także poprzez brak określenia intensywności zabudowy w treści uchwały. Co prawda w treści uchwały w rozdziale 11: *Ustalenia szczegółowe dla wydzielonych terenów*, wskazano (dla terenów, które tego wymagały) wskaźniki dotyczące nadziemnej intensywności zabudowy, jednak nie można traktować jej jako minimalnej i maksymalnej intensywności zabudowy, a taką zgodnie z regulacjami ustawy o planowaniu sprzed nowelizacji należało określić.

Nie sposób zgodzić się z wyjaśnieniami Gminy, która stoi na stanowisku, że takie ustalenia są wystarczające, a powyższy brak nie stanowi istotnego naruszenia prawa. Po pierwsze obligatoryjne określenie w planie miejscowym nadziemnej intensywności zabudowy oraz definicji nadziemnej intensywności zabudowy i intensywności zabudowy zostało wprowadzone do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym na mocy ustawy zmieniającej. Natomiast w tym konkretnym przypadku, jak już wskazano na wstępie, zastosowanie mają przepisy ustawy upzp według brzmienia sprzed nowelizacji. Gmina winna zatem określić

obowiązkowo minimalną i maksymalną intensywność zabudowy, nie zaś minimalną i maksymalną nadziemną intensywność zabudowy. Po drugie, zgodnie z definicją zawartą obecnie w upzp w przypadku miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego przez nadziemną intensywność zabudowy należy rozumieć stosunek sumy powierzchni kondygnacji nadziemnych budynków zlokalizowanych na działce budowlanej do powierzchni tej działki budowlanej (art. 2 pkt 32 lit. a – upzp). Z kolei intensywność zabudowy sprzed nowelizacji ustawy o planowaniu, pomimo że nie była wówczas zdefiniowana, dotyczyła zarówno kondygnacji nadziemnych jak i podziemnych. Są to zatem dwa różne wskaźniki, które w różny sposób wpływają na kształtowanie zabudowy.

4. Jak stanowi art. 15 ust. 2 pkt 7 upzp w planie miejscowym określa się obowiązkowo granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, na podstawie odrębnych przepisów, terenów górniczych, a także obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, obszarów osuwania się mas ziemnych, krajobrazów priorytetowych określonych w audycie krajobrazowym oraz w planach zagospodarowania przestrzennego województwa. Dodatkowo § 7 ust. 1 pkt 10 rozporządzenia wskazuje, że część graficzna planu miejscowego zawiera granice i oznaczenia terenów lub obiektów, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy. Zgodnie zaś z § 3 ust. 2 rozporządzenia 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) odległość od granicy cmentarza ujęć wody o charakterze zbiorników wodnych, służących jako źródło zaopatrzenia sieci wodociągowej w wodę do picia i potrzeb gospodarczych, nie może być mniejsza niż 500 m. W przedmiotowej uchwale w § 2 ust. 5 pkt 3 wskazano, że obszar objęty planem położony jest w granicach strefy ochrony sanitarnej wokół cmentarza 500m. Strefa ta nie została jednak wskazana na rysunku planu.

Podobna sytuacja dotyczy obszaru Głównego Zbiornika Wód Podziemnych nr 326 Częstochowa E oraz obszaru Parku Krajobrazowego „Lasy nad Górną Liswartą”. W § 2 ust. 5 pkt 1 i 2 uchwały wskazano, że obszar objęty planem położony jest w ich granicach, natomiast granic tych nie naniesiono na rysunek planu miejscowego. Brak wskazania granic tych obszarów stanowi naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 7 upzp oraz § 7 ust. 1 pkt 10 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W złożonych wyjaśnieniach Gmina wskazuje, że część obszaru objętego planem położona jest w granicach strefy ochrony sanitarnej wokół cmentarza 500 m. Powyższe stwierdzenie ma charakter informacyjny i nie wymaga wskazania powyższej linii na rysunku planu. Co do strefy GZWP nr 326 oraz granicy Parku Krajobrazowego „Lasy nad Górną Liswartą”, wskazano, że zawarcie w tekście uchwały powyższego ustalenia jest wystarczające wobec faktu iż w obszarach powyższych zawiera się cały obszar objęty planem. Dodatkowe oznaczenia mogły prowadzić wyłącznie do zaciemnienia i nieczytelności rysunku.

Organ nadzoru przyjął do wiadomości wyjaśnienia Gminy, jednak ich nie podziela. W pierwszej kolejności należy zaznaczyć, że zgodnie z § 2 ust. 4 przedmiotowej uchwały charakter informacyjny posiada: linia elektroenergetyczna WN 110 kV (pkt 1), gazociąg (wysokopiętny fi 500 mm o ciśnieniu nominalnym 8,4 MPa) (pkt 2) oraz oznaczenia wynikające z treści mapy zasadniczej i ewidencyjnej (pkt 3). Kolejno w ust. 5 wskazano, że obszar objęty planem jest położony w granicach: 1) Parku Krajobrazowego „Lasy nad Górną Liswartą”, 2) GZWP 326 Częstochowa E, 3) strefy ochrony sanitarnej wokół cmentarza 500 m, których to granic nie naniesiono na rysunku planu. Przeprowadzona przez organ nadzoru analiza rysunku planu wykazała, że strefa 500 m od cmentarza obejmuje część obszaru objętego planem, natomiast analiza danych zawierających granice form ochrony przyrody oraz wód podziemnych wykazała, że faktycznie cały obszar planu zlokalizowany jest w granicach Parku Krajobrazowego „Lasy nad Górną Liswartą” oraz Głównego Zbiornika Wód Podziemnych nr 326 Częstochowa E. Jednak informacji takiej nie zawiera ani treść uchwały, ani rysunek planu.

Brak jednoznacznego wskazania granic stref, dla których określono konkretne ustalenia (§ 6 ust. 1, ust. 6, § 9 ust. 5 i ust. 7 pkt 2 uchwały) oprócz wskazanych wyżej przepisów prawa narusza także § 25 w związku z § 143 Zasad techniki prawodawczej, który stanowi, iż: „Przepis prawa materialnego powinien możliwie bezpośrednio i wyraźnie wskazywać kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować (przepis podstawowy)”.

Naruszenie przywołanego wyżej przepisu Zasad techniki prawodawczej stanowi także norma zawarta w § 12 ust. 5 pkt 2 uchwały, w którym ustalono zaopatrzenie w wodę: *z uwzględnieniem ograniczeń przywołanych w § 7 ust. 3 i 4 uchwały dopuszcza się realizację indywidualnych ujęć wód podziemnych wyłącznie poza wyznaczoną na rysunku planu granicą strefy ochrony sanitarnej wokół cmentarza 150 m.* Tymczasem w powołanym § 7 brak wskazanych ustępów.

Podobnie w ramach zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego wraz z określeniem ogólnych zasad kształtowania zabudowy i krajobrazu w § 5 ust. 3 wskazano, że *jeżeli ustalenia szczegółowe nie regulują inaczej, w przypadku dopuszczenia do zagospodarowania lub lokalizacji zabudowy o więcej niż jednej funkcji w granicach terenu, dopuszcza się lokalizację na poszczególnych działkach zagospodarowanie lub zabudowę o jednej lub jednocześnie o kilku funkcjach określonych jako przeznaczenie terenu lub przeznaczenie uzupełniające terenu*. Niemal identyczny przepis zawarto w ust. 10 tego § przy czym zamiast określenia *przeznaczenie uzupełniające terenu* użyto określenia *przeznaczenie dopuszczalne terenu*, które w treści uchwały nie występuje.

5. Stosownie do przepisu 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. Z kolei § 4 pkt 1 rozporządzenia precyzuje, że ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów zawierają określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania, w tym nazwę klasy przeznaczenia terenu oraz symbol wraz z numeracją wyróżniającą je spośród innych terenów, zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia.

Analiza rysunku planu wykazała następujące uchybienia:

- brak linii rozgraniczających dla terenu 17WS;
- brak przeznaczenia dla terenu znajdującego się pomiędzy jednostkami urbanistycznymi 43MN-U i 44MN-U, terenu pomiędzy granicą obszaru objętego planem (która jest jednocześnie na tym odcinku granicą gminy), a terenami oznaczonymi symbolami: 26RN, 49L i 50L oraz terenu zlokalizowanego pomiędzy terenami oznaczonymi symbolami 13L i 18L;
- brak określenia symbolu dla terenu wód powierzchniowych śródlądowych (zgodnie z barwnym oznaczeniem, wynikającym z legendy) wydzielonego liniami rozgraniczającymi w północnej części planu
- podwójne oznaczenie terenów o symbolach: 18L (20L), 26RN (18WS), 45L (16WS) 21MN-U (WS7), 6RN (WS6)

Dodatkowo w § 24 przedmiotowej uchwały ustalono przeznaczenie terenów oznaczonych symbolami 1-13 WS jako tereny wód powierzchniowych śródlądowych. Na rysunku planu są jednak także tereny oznaczone symbolami: WS1, WS2, WS3, 15WS, 17WS, 18WS, 19WS, dla których nie zawarto ustaleń w treści uchwały, czym także naruszono powołany wyżej przepis.

W złożonych wyjaśnieniach wskazano, że *z analizy art. 15 ust.2 ustawy o pzp nie wynika, że w planach miejscowych określając przeznaczenie terenu wydzielonego na rysunku planu liniami rozgraniczającymi tereny o różnym przeznaczeniu lub o różnych zasadach zagospodarowania, należy obligatoryjnie wprowadzać obok oznaczeń literowych oznaczenia cyfrowe dla wydzielonych terenów. Biorąc pod uwagę same zapisy ustawowe to zgodny z prawem może być plan miejscowy, dla którego w dowolny sposób oznaczono przeznaczenie poszczególnych terenów - poprzez stosowanie samych liter, samych cyfr lub przystosowaniu innych oznaczeń (graficznych lub mieszanych literowo-cyfrowych). Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003r. (Dz. U. 2003 r. Nr 164 poz. 1587) w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określa wymogi dotyczące stosowanych oznaczeń projektu planu miejscowego w części tekstowej i graficznej. Zgodnie z § 4 pkt 1 rozporządzenia w części tekstowej projektu planu miejscowego ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów powinny zawierać określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania – a także symbol literowy i numer wyróżniający go spośród innych terenów. W ocenie organów sporządzających projekt planu miejscowego, Uchwała Rady Gminy Konopiska spełnia w pełni wymagania tego przepisu – biorąc pod uwagę jego interpretację literalną i celowościową.*

Organ nadzoru nie zgadza się z taką argumentacją. W przypadku gdy do ustawy został wydany akt wykonawczy, na podstawie delegacji ustawowej zawartej w art. 16 ust.2 upzp – rozporządzenie w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, nie ma możliwości opierania się jedynie na przepisach ustawy, bez brania pod uwagę regulacji wynikających z rozporządzenia. Należy także ponownie wskazać, że w przypadku tej konkretnej uchwały zastosowanie mają przepisy rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ze względu na fakt podjęcia uchwały intencyjnej po 24 grudnia 2021 r., a konkretnie 25 stycznia 2022 r.

Niezależnie jednak od zastosowanego nazewnictwa, naruszającego przepisy rozporządzenia, tereny oznaczone symbolami: WS1, WS2, WS3, 15WS, 17WS, 18WS, 19WS nie mają żadnego przeznaczenia określonego miejscowym planem, nie określono dla nich również zasad zagospodarowania, co stanowi ewidentne i rażące naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 1 upzp. W treści uchwały ustalono jedynie, że oznaczenie terenu na rysunku planu symbolem graficznym WS określa teren wód powierzchniowych śródlądowych. Skoro zatem w Rozdziale 11 – Ustalenia szczegółowe dla wydzielonych terenów, terenów takich nie wskazano doszło również do naruszenia przepisu art. 20 ut.1 *in fine* upzp poprzez brak zgodności rysunku planu z tekstem uchwały – *część tekstowa planu miejscowego stanowi treść uchwały w sprawie uchwalenia planu miejscowego, a część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do tej uchwały.*

Brak w uchwale szczegółowych regulacji dotyczących tych terenów spowodował, że jej ustalenia nie są spójne z częścią graficzną tej uchwały. Część graficzna planu stanowi bowiem uszczegółowienie, uzupełnienie i wyjaśnienie części tekstowej oraz ma moc wiążącą. Postanowienia planu należy odczytywać łącznie, uwzględniając zarówno część tekstową, jak i graficzną. Tym samym oczywistym jest, że nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową a rysunkiem planu (por. wyrok: II SA/Lu 393/09 z 13.109.2009 r. publ. na stronie internetowej www.orzeczenia.nsa.gov.pl) i tylko zgodność tych integralnych części planu miejscowego umożliwia jego realizację. Taki też wymóg przed twórcami planu miejscowego stawia art. 15 ust. 1 upzp, który wskazuje, że projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego składa się z części tekstowej i graficznej. Także § 8 pkt 2 rozporządzenia nakazuje stosowanie takiego nazewnictwa i oznaczeń, by możliwe było jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego.

6. Zgodnie z § 9 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego symbole, nazwy i oznaczenia graficzne dotyczące przeznaczenia terenów stosowane w projekcie planu miejscowego oraz standardy ich stosowania określa załącznik nr 1 do rozporządzenia. W części pierwszej tego załącznika, stanowiącej tabelę, zawierającą symbole, nazwy i oznaczenia graficzne dotyczące przeznaczenia terenów stosowane w projekcie planu miejscowego wskazano, że symbol U stanowi tereny usług, symbol PP – teren produkcji przemysłowej zaś symbol CC – teren cmentarza czynnego. Natomiast w części drugiej pkt 6 ww. załącznika ustalono, że tereny numeruje się kolejno, stosując liczby całkowite – najpierw numer w ramach planu miejscowego, następnie symbol. Tymczasem w treści uchwały w § 2 ust. 3 pkt 2 lit. g wskazano, że symbol PP oznacza teren produkcji, natomiast w § 2 ust. 3 pkt 2 lit. o oraz w § 29 pkt 1 wskazano, że symbol CC oznacza teren cmentarza. Dodatkowo na rysunku planu niektóre tereny wód powierzchniowych śródlądowych posiadają nieprawidłowo zapisany symbol, tj. WS1, WS2, WS3.

Zastosowanie nieprawidłowego nazewnictwa oraz symbolu stanowi naruszenie § 9 ust. 1 rozporządzenia.

7. Jak stanowi § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego część graficzną projektu planu miejscowego sporządza się w sposób umożliwiający jednoznaczne jej powiązanie z częścią tekstową projektu planu miejscowego. Tymczasem analiza tekstu i rysunku planu wykazała, że w legendzie wskazano teren placu lub rynku, oznaczony symbolem KOR, który nie występuje na rysunku planu, nie ma dla niego również ustaleń w treści uchwały. W § 4 ust. 1 pkt 5 i 6 zdefiniowano nieprzekraczalną linię zabudowy od strony dróg oraz nieprzekraczalną linię zabudowy wzdłuż linii WN i sieci gazowej. Zgodnie z definicjami linie te miały zostać określone na rysunku planu. Jednak w legendzie wskazane są tylko nieprzekraczalne linie zabudowy (bez żadnego podziału), natomiast na rysunku planu naniesiono je jedynie przy granicach z drogami. Nie naniesiono jednak nieprzekraczalnych linii zabudowy wzdłuż linii WN i sieci gazowej. W § 7 ust. 1 wyznaczono granicę strefy ochrony konserwatorskiej, obejmującej teren dawnego folwarku – dawny folwark w Aleksandrii II (przysiółek Żabia) z „rządówką” parkiem i sadem – zawierającej się w terenie oznaczonym na rysunku planu symbolem 6MN i 12 KDD. Jednak zgodnie z rysunkiem planu strefa ta zlokalizowana jest w terenie oznaczonym symbolami 6MN i 6KDD.

Część graficzna planu miejscowego, jak to wskazano powyżej, powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część tekstowa planu zawiera normy prawne, rysunek planu obowiązuje tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu.

8. Jak już wskazano wcześniej, zgodnie z dyspozycją 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. Dodatkowo zgodnie z § 8 ust. 1 rozporządzenia część graficzną projektu planu miejscowego sporządza się w technice graficznej zapewniającej czytelność ustaleń planu i mapy, z wykorzystaniem której jest on sporządzony oraz możliwość wyłożenia projektu planu miejscowego do

publicznego wglądu, sporządzania jego kopii, a także ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa. Tymczasem oznaczenia naniesione na rysunku planu nakładają się na siebie uniemożliwiając jego prawidłowe odczytanie.

Wskutek sporządzenia części graficznej planu miejscowego w sposób nieczytelny Wojewoda stwierdza naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 1 upzp i § 8 ust. 1 rozporządzenia.

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. Gmina w złożonych wyjaśnieniach zawarła prośbę o częściowe stwierdzenie nieważności we wskazanym zakresie. Wojewoda po przeanalizowaniu wszystkich regulacji przedmiotowego planu miejscowego, które naruszają przepisy prawa, nie znalazł możliwości stwierdzenia nieważności uchwały jedynie w części.

Biorąc powyższe pod uwagę należy uznać, że uchwała Rady Gminy Konopiska Nr 152/XXI/2025 z dnia 25 listopada 2025 r. w sprawie *miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Aleksandria Druga – etap pierwszy*, 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 Gminy Konopiska 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 Gminy Konopiska.

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.