



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 5 listopada 2019 r.

Poz. 7335

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IFIIL.4131.1.76.2019 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 30 października 2019 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506, 1309, 1571, 1696 i 1815) i art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1945 oraz z 2019 r. poz. 60, 235, 730, 1524, 1696, 1716 i 1815)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr IX/82/2019 Rady Miejskiej w Pszowie z dnia 25 września 2019 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta Pszów.

Uzasadnienie

W dniu 25 września 2019 r. Rada Miejska w Pszowie podjęła uchwałę Nr IX/82/2019 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta Pszów.

Stosownie do przepisu art. 20 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (zwanej dalej: upzp) pismem znak: BRM.0007.22.2019 z dnia 30 września 2019 r., Burmistrz Miasta Pszów przekazał Wojewodzie Śląskiemu uchwałę Nr IX/82/2019. Pismem znak: IGK.6722.0002.2016 z dnia 1 października 2019 r., złożonym do tut. organu w dniu 2 października 2019 r., Burmistrz przedłożył dokumentację formalno – prawną do wskazanej uchwały.

W dniu 23 października 2019 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze oraz wezwał Gminę do złożenia wyjaśnień w terminie do 25 października 2019 r.

Pismem z dnia 28 października 2019 r., znak: BRM.0007.22.2019, przedłożonym Wojewodzie w dniu 29 października 2019 r., Przewodnicząca Rady Miejskiej w Pszowie złożyła wyjaśnienia w zakresie zarzutów zawartych w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego.

W trakcie prowadzonego postępowania nadzorczego, mającego na celu zbadanie legalności uchwały oraz po złożonych przez gminę wyjaśnieniach, organ nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z naruszeniem zasad oraz trybu sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w następującym zakresie:

1. Stosownie do przepisów art. 17 pkt 9 i kolejnych upzp, burmistrz miasta ogłasza o wyłożeniu projektu planu do publicznego wglądu na co najmniej 7 dni przed dniem wyłożenia i wyklada ten projekt wraz z prognozą oddziaływania na środowisko do publicznego wglądu na okres co najmniej 21 dni oraz organizuje w tym czasie dyskusję publiczną nad przyjętymi w projekcie planu rozwiązaniami. W ogłoszeniu wyznacza również termin, w którym osoby fizyczne i prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej mogą wnosić uwagi dotyczące projektu planu oraz wprowadza zmiany do projektu planu miejscowego wynikające z rozpatrzenia uwag, a następnie w niezbędnym zakresie ponawia uzgodnienia. Po dokonaniu powyższych czynności, zgodnie z art. 17 pkt 14 upzp burmistrz przedstawia radzie gminy projekt planu miejscowego wraz z listą nieuwzględnionych uwag.

Analizując dokumentację – formalno prawną przedłożoną wraz z kwestionowaną uchwałą, organ nadzoru stwierdził, iż projekt planu był czterokrotnie wykładany do publicznego wglądu.

Trzecie wyłożenie do publicznego wglądu odbyło się w dniach 5 marca 2019 r. do 2 kwietnia 2019 r. Termin na złożenie uwag upływał z dniem 23 kwietnia 2019 r. Dopełniono zatem wymogów formalnych.

Przedmiotem trzeciego wyłożenia był projekt planu z wyłączeniem obszarów oznaczonych na rysunku planu symbolami: 7P, 8P, 32U oraz obszar po byłej kopalni KWK „Anna”, w zakresie nieruchomości: 2448/245, 2467/254, 2471/254, 2610/80, 2472/245, 2473/245. Do wyłożonego projektu planu wniesiono 141 uwag, w tym 137 uwag o tej samej treści. Uwagi te dotyczyły dokonania zmian w § 10 projektu uchwały poprzez:

- dodanie kolejnego punktu (pkt 3) w ust. 8 w brzmieniu: *zakaz przetwarzania, sortowania, składowania, odzyskiwania węgla, mułów, flotów, szlamów na terenie oznaczonym symbolem 1P;*

- nadanie nowego brzmienia ust. 6 pkt 5: *dopuszcza się lokalizacje punktów zbierania i odzysku złomu na terenach 2P-6P, 9P.*

Jak wynika z rozpatrzenia uwag wniesionych do projektu planu wyłożonego do trzeciego publicznego wglądu, Burmistrz Miasta Pszowa uwzględnił uwagi powyższej treści – tabelaryczny wykaz wniesionych uwag znajduje się części 6 dokumentacji prac planistycznych.

Po analizie tekstu badanej uchwały organ nadzoru stwierdził, że w § 10 ust. 6 pkt 5 uchwały dokonano zmiany zgodnie z wniesionymi uwagami.

Nie wprowadzano jednak zmiany w § 10 ust. 8 poprzez dodanie pkt 3 do treści uchwały, co wskazuje na nieuwzględnienie uwagi.

Stosownie do przepisu art. 17 pkt 14 upzp, burmistrz miasta przedstawia radzie gminy projekt planu wraz z listą nieuwzględnionych uwag, wniesionych do projektu planu. Następnie rada gminy, w myśl art. 20 ust. 1 uchwała plan miejscowy rozstrzygając jednocześnie sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu.

Tym samym wszystkie nieuwzględnione w procedurze planistycznej przez burmistrza miasta uwagi, wniesione do projektu planu winny być przekazane do rozpatrzenia radzie gminy, która ma pełną swobodę, co do zakresu oceny uwag – w wyniku tej oceny może uznać potrzebę ich uwzględnienia w planie, co z kolei prowadzi do zmiany projektu planu.

W omawianej sytuacji, uwzględnienie przez Burmistrza Miasta Pszowa w całości 137 uwag wniesionych do projektu planu upublicznionego podczas trzeciego wyłożenia winno skutkować zmianą treści projektu planu. Jeżeli natomiast uwaga w części nie została uwzględniona, na co wskazuje treść uchwały Nr IX/82/2019, w tym zakresie powinna zostać przekazana radzie gminy w celu rozstrzygnięcia o sposobie jej rozpatrzenia.

Po analizie załącznika nr 3 do uchwały Nr IX/82/2019 *Rozstrzygnięcie Rady Miejskiej w Pszowie o sposobie rozpatrzenia nieuwzględnionych uwag złożonych do wyłożonego czterokrotnie do publicznego wglądu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta Pszów*, tutejszy organ stwierdził, iż pomimo, co wynika z zestawienia tabelarycznego, pozytywnego rozstrzygnięcia przez burmistrza miasta uwagi dotyczącej zakazu przetwarzania, sortowania, składowania o odzyskiwania węgla, mułów, flotów, szlamów na terenie oznaczonym symbolem 1P, uwaga ta została przekazana do rozstrzygnięcia Radzie Miejskiej w Pszowie. Ta z kolei, jak wynika z uzasadnienia załącznika nr 3, analogicznie do rozstrzygnięcia burmistrza, uwzględniła wskazaną uwagę polegającą na dodaniu treści § 10 ust. 8 pkt 3 do uchwały.

Powyższe stoi natomiast w sprzeczności z treścią kwestionowanej uchwały, w której zapis dotyczący zakazu przetwarzania, sortowania, składowania, odzyskiwania węgla, mułów, flotów, szlamów na terenie oznaczonym symbolem 1P nie został wprowadzony, a tym samym uznać należy, iż uwaga nie została uwzględniona zarówno przez Burmistrza Miasta Pszowa jak również Radę Miejską w Pszowie. To z kolei stanowi o rażącym naruszeniu trybu sporządzania planu miejscowego, wynikającego z art. 17 pkt 13 i 14 oraz art. 20 ust. 1 upzp.

Nie sposób zgodzić się w tym miejscu z argumentacją gminy wyrażoną w piśmie z dnia 28 października 2019 r. znak: BRM.0007.22.2019, jakoby uwaga ta została uwzględniona poprzez dodanie w § 10 ust. 4 punktu 3 uchwały w brzmieniu: *zakaz składowania i przetwarzania materiałów i surowców powodujących przekroczenie standardów emisyjnych zgodnie z ustawą Prawo Ochrony Środowiska.*

Powyższy przepis nie koresponduje bowiem z treścią uwagi, która wyraźnie wskazywała **na konkretne materiały i surowce**, które winny być wyłączone z przetwarzania, składowania i sortowania **w ramach terenu 1P.**

Tymczasem wprowadzona przepisem § 10 ust. 4 pkt 3 uchwały regulacja dotyczy całego obszaru planu, w zakresie składowania i przetwarzania materiałów i surowców, które mogłyby przekroczyć **standardy emisyjne**. Należy zwrócić uwagę, iż stosownie do przepisu art. 146 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1396, ze zm. – zwanej dalej: POŚ) standardy emisyjne w zakresie wprowadzania gazów lub pyłów do powietrza ustala się dla niektórych **rodzajów instalacji, źródeł spalania paliw oraz urządzeń spalania lub współspalania odpadów**. Dodatkowo, jak wskazują regulacje art. 146 ust. 3 POŚ minister właściwy do spraw środowiska w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw energii, mając na uwadze potrzebę ograniczenia negatywnego oddziaływania na środowisko niektórych rodzajów instalacji, źródeł spalania paliw oraz urządzeń spalania lub współspalania odpadów, w związku z wprowadzaniem gazów lub pyłów do powietrza, oraz mając na uwadze przepisy prawa Unii Europejskiej określające dopuszczalne wielkości emisji substancji do powietrza ze źródeł spalania paliw, instalacji i urządzeń spalania lub współspalania odpadów, instalacji przetwarzania azbestu lub produktów zawierających azbest, instalacji do produkcji dwutlenku tytanu, instalacji, w których używane są rozpuszczalniki organiczne i z urządzeń spalania lub współspalania odpadów, w drodze rozporządzenia określi m.in. standardy emisyjne dla instalacji i źródeł spalania paliw, wprowadzania gazów i pyłów do powietrza.

Tym samym przepisy § 10 ust. 4 pkt 3 uchwały nie mają zastosowania do przetwarzania, sortowania, składowania, odzyskiwania węgla, mułów, flotów, szlamów na terenie oznaczonym symbolem 1P, a zatem nie mogą być uznane za regulacje odpowiadające uwzględnieniu 137 uwag złożonych do projektu planu w tym zakresie.

Organ nadzoru zobowiązany był zatem stwierdzić istotne naruszenie trybu sporządzania planu miejscowego poprzez rozstrzygnięcie Rady Miejskiej w Pszowie o sposobie rozpatrzenia nieuwzględnionych uwag złożonych do wyłożonego czterokrotnie do publicznego wglądu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta Pszów, w którym rada stwierdza uwzględnienie uwag, które de facto uwzględnione nie zostały.

2. Przepisami art. 15 ust. 2 pkt 8 upzp ustawodawca zobligował radę gminy do ustalenia w planie zasad i warunków **scalania i podziału nieruchomości**. Zasady te są realizowane, stosownie do przepisu § 4 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie *wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego* (Dz. U. z 2003 r., poz. 164, poz. 1587 – zwanego dalej: rozporządzeniem), poprzez określenie parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, w szczególności minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek, ich powierzchni oraz określenie kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego.

Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 2204 ze zm. – zwanej dalej ugn), określa natomiast w art. 101 ust. 1, że w wyniku procedury scalania i podziału nieruchomości uzyskuje się **działki gruntu**, które to pojęcie definiuje wymieniana ustawa.

Przepisem § 6 ust. 1 uchwały prawodawca miejscowy wskazał, iż na obszarze objętym planem nie określa się granic obszarów wymagających przeprowadzenia scaleń i podziałów nieruchomości w rozumieniu przepisów o gospodarce nieruchomościami.

Jednocześnie w ustępie 2 wskazanej regulacji, ustalił kąt położenia granic działek w stosunku do istniejącego pasa układu drogowego w przedziale od 60o do 120o. Następnie, w § 6 ust. 3 uchwały, ustalił minimalną powierzchnie **nowo wydzielanych działek budowlanych** oraz minimalną szerokość frontu **nowo wydzielanych działek budowlanych**, zgodnie z ustaleniami rozdziału 3.

W badanej uchwale, w § 6 ustalono zatem zasady scalania i podziału nieruchomości, poprzez określenie kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego, jednakże minimalna szerokość frontu działki oraz minimalna powierzchnia działki, zostały ustalone w odniesieniu do **nowo wydzielanej działki budowlanej**.

Norma art. 2 pkt 11 upzp definiuje działkę budowlaną jako nieruchomość gruntową lub działkę gruntu, której wielkość, cechy geometryczne, dostęp do drogi publicznej oraz wyposażenie w urządzenia infrastruktury technicznej spełniają wymogi realizacji obiektów budowlanych wynikające z odrębnych przepisów i aktów prawa miejscowego.

W miejscu tym należy zauważyć, że nieruchomość może składać się z jednej lub kilku działek gruntu. Nieruchomość nie musi być ciągłą częścią powierzchni ziemskiej. Oznacza to, że nieruchomość gruntowa

może składać się z kilku, oddzielnie położonych działek ewidencyjnych, będących własnością tej samej osoby (lub kilku osób) i zapisanej w jednej księdze wieczystej.

Tym samym ustalenie zasad scalania i podziału w odniesieniu do działki budowlanej narusza art. 101 ust. 1 ugn.

W miejscu tym należy jednak odnieść się do wyjaśnień gminy, z których wynika, że wyrażone w § 6 badanej uchwały wielkości działek nie stanowią zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości. Domniemać zatem można, iż wskazane wielkości nowo wydzielanych działek, miało stanowić ustalenie, o którym mowa w art. 15 ust. 3 pkt 10 upzp.

W takiej sytuacji, skoro jedynym celem wprowadzenia § 6 ust. 3 było określenie powierzchni nowo wydzielanych działek budowlanych, to nie dopełniono obowiązku wynikającego z art. 15 ust. 2 pkt 8 upzp bezwzględnie obligującego gminę do określenia w planie miejscowym szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości.

Bez znaczenia pozostaje w tym miejscu fakt, iż gmina nie wyznaczyła obszarów wymagających przeprowadzenia scalenia i podziału nieruchomości, bowiem stosownie do przepisu art. 102 ust. 2 ugn scalenia i podziału nieruchomości można dokonać, jeżeli są one położone w granicach obszarów określonych w planie miejscowym albo gdy o scalenie i podział wystąpią właściciele lub użytkownicy wieczysti posiadający ponad 50% powierzchni gruntów objętych scaleniem i podziałem. Brak ustalenia w planie miejscowym zasad scalania i podziału nieruchomości uniemożliwia przeprowadzenie tego postępowania na wniosek.

Tym samym Rada Miejska w Pszowie była zobowiązana do ustalenia szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, w myśl art. 15 ust. 2 pkt 8 upzp, czego nie uczyniła, naruszając tym samym istotnie zasady sporządzania planu miejscowego.

3. Ustawodawca w art. 15 upzp określił zagadnienia, które w planie należy określić obligatoryjnie – art. 15 ust. 2, oraz te które określa się fakultatywnie, w zależności od potrzeb – art. 15 ust. 3. Jednakże obowiązek uregulowania w planie zagadnień zawartych w art. 15 ust. 2 **nie jest bezwzględny**, musi bowiem uwzględniać **warunki faktycznie** występujące w danym terenie.

Stosownie do przepisu 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.

Jak wynika z rysunku planu stanowiącego załącznik nr 1 do uchwały Nr IX/82/2019, na obszarze objętym planem występują tereny zagrożone ruchami masowymi ziemi, osuwiska aktywne ciągle, okresowo i nieaktywne. Powyższe potwierdzają ustalenia przepisu § 10 ust. 1 pkt 3 uchwały, w którym dla terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi ustalono nakaz ustalenia geotechnicznych warunków posadowienia obiektów zgodnie z przepisami odrębnymi, na obszarach osuwiska obowiązuje natomiast zakaz prowadzenia robót mogących wywoływać procesy osuwiskowe oraz **nakaz zagospodarowania terenów** oraz ustalenia geotechnicznych warunków posadowienia obiektów **zgodnie z przepisami odrębnymi**.

Na wstępie zauważyć należy, że geotechniczne warunki posadowienia obiektów budowlanych są regulowane przepisami rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. *sprawie ustalania geotechnicznych warunków posadawiania obiektów budowlanych* (Dz. U. z 2012 r., poz. 463).

Stosownie do regulacji § 4 ust. 2 *rozporządzenia w sprawie ustalania geotechnicznych warunków posadawiania obiektów budowlanych* warunki gruntowe w zależności od stopnia skomplikowania dzieli się na: proste, złożone, i skomplikowane. Skomplikowane warunki gruntowe występują w przypadku warstw gruntów objętych występowaniem niekorzystnych zjawisk geologicznych, zwłaszcza zjawisk i form krasowych, **osuwiskowych**, sufozyjnych, kurzawkowych, glacitektonicznych, gruntów ekspansywnych i zapadowych, na obszarach szkód górniczych, przy możliwych nieciągłych deformacjach górotworu, w obszarach dolin i delt rzek oraz na obszarach morskich.

Geotechniczne warunki posadawiania ustala się w szczególności w oparciu o bieżące wyniki badań geotechnicznych gruntu, analizę danych archiwalnych, w tym analizę i ocenę dokumentacji geotechnicznej,

geologiczno-inżynierskiej i hydrogeologicznej, obserwacji geodezyjnych zachowania się obiektów sąsiednich oraz innych danych dotyczących podłoża badanego terenu i jego otoczenia – § 5 rozporządzenia.

Dodatkowo stosownie do przepisu § 7 i 8 *rozporządzenia w sprawie ustalania geotechnicznych warunków posadawiania obiektów budowlanych* w przypadku obiektów budowlanych wszystkich kategorii geotechnicznych opracowuje się opinię geotechniczną. Opinia geotechniczna powinna ustalać przydatność gruntów na potrzeby budownictwa oraz wskazywać kategorię geotechniczną obiektu budowlanego.

W świetle przytoczonych przepisów, kwestionowane regulacje uchwały Nr IX/82/2019 są bezzasadne. Wprowadzony przepisem § 10 ust. 1 pkt 3 uchwały nakaz ustalenia geotechnicznych warunków posadowienia obiektów zgodnie z przepisami odrębnymi jest de facto częściowym powieleniem powyższych przepisów.

Wprowadzona natomiast norma § 10 ust. 1 pkt 3 lit. b – nakaz zagospodarowania terenów zgodnie z przepisami odrębnymi, nie wypełnia wymogów art. 15 ust. 2 pkt 7 upzp. Po stronie prawodawcy miejscowego stoi bowiem obowiązek określenia sposobów zagospodarowania obszarów osuwania się mas ziemnych w drodze planu miejscowego. Odwołanie się w zakresie możliwości zagospodarowania tych terenów do bliżej nieokreślonych przepisów odrębnych, nie czyni zadość wskazanym przepisom. Ponadto wskazać należy, iż żaden przepis prawa powszechnie obowiązującego nie reguluje kwestii zagospodarowania terenów osuwisk, zatem to jedynie w planie miejscowym rada gminy zobowiązana jest do poczynienia ustaleń dotyczących sposobów zagospodarowania terenów osuwisk, czego w omawianej sytuacji nie dopełniono.

4. Przepisami § 10 ust. 8 uchwały Nr IX/82/2019 Rada Miejska w Pszowie określiła szczególne warunki zagospodarowania terenów i obiektów (Kopalni Węgla Kamiennego „Rydułtowy – Anna”) oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, ustalając:

- *dopuszcza się rekultywację terenów oznaczonych symbolem 1P-3P;*
- *zakaz przetwarzania, składowania i wydobywania odpadów.*

Ze wskazanego przepisu nie wynika jednoznacznie czy określone warunki obowiązują wyłącznie dla terenów Kopalni Węgla Kamiennego „Rydułtowy – Anna” czy mają zastosowanie także do innych terenów. O ile z § 10 ust. 8 pkt 1 uchwały jednoznacznie wynika, iż dla terenów 1P-3P dopuszcza się rekultywację, to ustalony w punkcie 2 zakaz nie ma odesłania do konkretnych terenów, gdyż w części graficznej ustaleń planu nie wskazano granic terenów KWK „Rydułtowy – Anna”. Także z tekstu uchwały nie wynika, które tereny leżą w granicach kopalni.

W złożonych wyjaśnieniach gmina wskazuje, że z regulacji § 10 ust. 8 pkt 2 uchwały, jednoznacznie wynika, iż kopalnia położona jest na terenach 1P – 3P.

Organ nadzoru nie podziela jednak stanowiska gminy. Ze wskazanego przepisu wynika bowiem jedynie, że tereny te mogą zostać zrehabilitowane, nie wskazano natomiast, iż stanowią one teren kopalni. Także z przepisów szczegółowych dla terenów zabudowy produkcyjnej oznaczonych symbolem P, zawartych w § 34 uchwały, nie wynika aby tereny 1P-3P stanowiły teren KWK „Rydułtowy – Anna”. Przepisy § 10 ust. 8 pkt 3 nie wskazują natomiast czy zakaz przetwarzania, składowania i wydobywania odpadów odnosi się do terenu całej gminy, terenów 1P-3P czy terenów kopalni.

Tym samym należy stwierdzić, iż ustalenia § 10 ust. 8, w tym w szczególności pkt 2 uchwały, stoją w sprzeczności z przepisami art. 15 ust. 2 pkt 8 upzp, który wskazuje, że plan miejscowy ma określać szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy. Kwestionowane regulacje planu tych wymogów nie spełniają, bowiem nie wiadomo w jakim obszarze objętym planem obowiązuje zakaz przetwarzania, składowania i wydobywania odpadów.

W miejscu tym należy także zauważyć, iż jak wynika z danych Polskiej Grupy Węglowej, w roku 2016 r. oddział KWK „Rydułtowy – Anna” został podzielony na dwa oddziały KWK „Rydułtowy” i KWK „Anna”, co wskazuje, iż ustalenia planu w kwestionowanym zakresie są nieaktualne i nieprecyzyjne, odwołują się bowiem do obszarów kopalni, która została przekształcona.

Ponadto, stosownie do przepisów art. 15 ust. 3 pkt 3 upzp w planie miejscowym określa się granice obszarów wymagających przekształceń i rekultywacji. Przepisami § 4 pkt 11 rozporządzenia wykonawczego do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, legislator doprecyzował, że ustalenia dotyczące obszarów wymagających przekształceń lub rekultywacji, powinny zawierać opis planowanych działań, określenie oczekiwanych rezultatów, w tym dotyczących parametrów zabudowy lub infrastruktury, oraz nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów, wynikające z przyjętych celów.

W badanej uchwale poza wskazaniem terenów 1P-3P jako obszarów na których dopuszcza się rekultywację, nie określono wymaganych przepisami prawa ustaleń. Brak regulacji zasad rekultywacji w uchwale narusza wskazany przepis § 4 pkt 11 rozporządzenia.

5. Jak już wskazano w niniejszym rozstrzygnięciu, przepis art. 15 ust. 2 pkt 6 upzp wskazuje na regulacje, które należy obowiązkowo ustalić w planie miejscowym – są nimi zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, wyrażone poprzez 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.

W ustaleniach szczegółowych dla terenów zabudowy usług oświaty 1UO-4UO, zawartych w § 28 uchwały, jako przeznaczenie podstawowe ustalono usługi oświaty. Jako przeznaczenie dopuszczalne wprowadzono m.in. budynki mieszkalne wielorodzinne. Ustalając sposoby zagospodarowania i warunki zabudowy terenów UO, w § 28 ust. 3 pkt 7 określono wysokość zabudowy budynku usługowego – 15 m. Dla pozostałych obiektów budowanych również określono maksymalną wysokość zabudowy na 15 m.

Jak wynika z definicji wysokości zabudowy, zawartej w § 5 pkt 13 uchwały przez wysokość zabudowy, zgodnie z planem należy rozumieć odrębnie:

- wysokość budynku oraz

- wysokość obiektów budowlanych, w zakresie budowli i obiektów małej architektury, **z wyjątkiem budynków**.

Określona zatem planem wysokość budynku usługowego, nie odnosi się do budynku mieszkalnego wielorodzinnego, który w terenach 1UO-4UO został dopuszczony do realizacji. Także wysokość obiektów budowlanych nie może regulować jego wysokości, gdyż zgodnie z definicją zawartą w § 5 pkt 13 uchwały, nie dotyczy ona budynków.

Tym samym dla budynków mieszkalnych wielorodzinnych lokalizowanych w terenach UO nie określono wymaganej przepisami prawa wysokości, co stanowi o naruszeniu art. 15 ust. 2 pkt 6 upzp.

6. Jak wynika z regulacji art. 4 ust. 1 upzp ustalenie przeznaczenia terenu oraz określenie sposobu jego zagospodarowania i warunków zabudowy następuje w planie miejscowym.

Przepisami § 41 uchwały określono sposoby zagospodarowania terenów oznaczonych symbolem 1ZD-3ZD – tereny ogrodów działkowych, jako przeznaczenie podstawowe ustalając zieleni urządzoną oraz budynki rekreacyjno – wypoczynkowe lub **obiekty spełniające funkcję**.

Z przepisów uchwały Nr IX/82/2019 nie wynika co Rada Miejska w Pszowie rozumie pod pojęciem *obiekty spełniające funkcje*, a wobec tego nie wiadomo w jaki sposób należy zagospodarować tereny 1ZD-3ZD w tym zakresie. Stosownie do art. 14 ust. 1 upzp plan miejscowy jest podstawowym narzędziem regulacji zagospodarowania przestrzennego. Zawiera przepisy powszechnie obowiązujące w zakresie przeznaczenia terenów, ich zagospodarowania oraz warunków zabudowy, stanowiących bezpośrednią podstawę do wydawania m.in. decyzji o pozwoleniu na budowę. Z tego też względu jego przepisy powinny być na tyle precyzyjne i szczegółowe, by nie budzić wątpliwości interpretacyjnych przy wydawaniu decyzji administracyjnych, opartych na tych zapisach. Pamiętać należy przy tym, że plan miejscowy określa przede wszystkim przeznaczenie terenu – art. 4 ust. 1 upzp, a tym samym przesądza o ograniczeniu prawa własności. Dlatego też, wszelkie ustalenia planu w zakresie zabudowy i zagospodarowania terenu, powinny być ściśle, by nie rodzić niepewności co do możliwości zagospodarowania terenu w sposób wskazany w planie. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa miejscowego nie może bowiem pozostawiać wątpliwości interpretacyjnych kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować - § 25 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (t.j. Dz. U. 2016 r., poz. 283 – zwanego dalej: ZTP). Tymczasem dopuszczenie realizacji obiektów spełniających bliżej nieokreśloną funkcję w żaden sposób nie przesądza o możliwym zagospodarowaniu terenów ZD. Można bowiem przyjąć dowolną funkcję dla obiektów lokalizowanych w ramach terenów ZD, a tym samym poza decyzją rady gminy przesądzić o sposobie zabudowy terenu.

7. Przepisami Rozdziału 2, Rada Miejska w Pszowie określiła m.in. zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego. W § 7 ust. 1 pkt 4 uchwały ustaliła, że dla zapewnienia ładu przestrzennego *ustala się w przypadku istniejącej zabudowy o parametrach przekraczających ustalenia planu dopuszcza się jej rozbudowę, nadbudowę i przebudowę w stosunku do 20% powierzchni całkowitej budynku.*

Analizując cytowany zapis planu organ nadzoru zobowiązany był stwierdzić, iż tak skonstruowana norma prawna budzi poważne wątpliwości interpretacyjne. Nie jest bowiem jasne w jaki sposób należy odczytać stwierdzenie w „w stosunku do”. Przyjmując, iż adresat planu miałby zamiar dokonać przebudowy istniejącego budynku, powstaje pytanie czy może dokonać przebudowy wyłącznie 20% powierzchni całkowitej budynku. Jeżeli natomiast planowałby jego nadbudowę, to czy może dokonać nadbudowy wyłącznie w stosunku do 20% powierzchni całkowitej budynku czy też nadbudować do o 20% w odniesieniu do stanu istniejącego. Intencja uchwałodawcy jest zatem niejasna.

Stosownie do art. 4 ust. 1 upzp oraz art. 18 ust. 2 pkt 5 *ustawy o samorządzie gminnym*, wyłącznie rada gminy została upoważniona do tego, żeby decydować, w drodze uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu na mocy planu miejscowego. Prawodawca miejscowy nie może scedować tego obowiązku na inne organy. W omawianej sytuacji, pozostawienie dowolności interpretacyjnej, w skutek braku precyzyjności zapisów planu, tego warunku nie spełnia.

Należy bowiem zauważyć, że w toku postępowania budowlanego prowadzonego przez organy administracji architektoniczno-budowlanej oraz organy nadzoru budowlanego badana jest zgodność inwestycji z przepisami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Przyjęcie, przez te organy, że inwestycja jest sprzeczna z przepisami prawa miejscowego stanowi podstawę odmowy udzielenia pozwolenia na budowę, wniesienia sprzeciwu, odmowy oddania inwestycji do użytkowania czy też legalizacji samowoli budowlanej. W postępowaniu tym organy administracyjne nie mogą jednak samodzielnie uzupełniać regulacji przewidzianych w planie. Tym bardziej, że dopełnienie takie na różnych etapach procesu budowlanego mogłoby być odmienne.

Kwestionowane regulacje planu pozostawiają w tym zakresie zbyt dużą dowolność poprzez brak precyzyjnych ustaleń, co uniemożliwia prawidłowe i legalne stosowanie kwestionowanej uchwały.

Ponadto tak sformułowana norma prawna narusza także przepis § 25 ust. 1 w zw. z § 143 ZTP, stanowiący, że przepis prawa materialnego powinien możliwie bezpośrednio i wyraźnie wskazywać kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować.

Konsekwencje regulacji zawartych w § 7 ust. 1 pkt 4 uchwały przekładają się także na pozostałe ustalenia planu.

W § 37 uchwały uregulowano zasady zagospodarowania terenów rolniczych 1R-70R, w tym w ustępie 3 pkt 1 uchwały dopuszczono rozbudowę, nadbudowę zabudowy zagrodowej budynkami związanymi z działalnością rolniczą, z zachowaniem ustaleń, o których mowa w § 7 ust. 1 pkt 4. Przy czym w miejscu tym wskazać należy, iż jedynie dla terenu 17R Rada Miejska w Pszowie ustaliła wskaźniki i parametry zabudowy i zagospodarowania terenu. Dla pozostałych 69 terenów rolniczych nie określono żadnych parametrów.

Tymczasem przepis § 7 ust. 1 pkt 4 uchwały, do którego odwołano się dopuszczając rozbudowę i nadbudowę zabudowy zagrodowej, odnosi się do sytuacji w której, dla istniejącej zabudowy **po przekroczeniu parametrów ustalonych w planie**, zamierza się prowadzić roboty budowane.

Jeżeli natomiast w planie nie ustalono żadnych parametrów zabudowy zagrodowej, nie jest możliwe stwierdzenie, w którym momencie istniejąca zabudowa przy rozbudowie i nadbudowie przekroczy parametry i będzie wymagała zastosowania trybu, o którym mowa w § 7 ust. 1 pkt 4 uchwały.

Tym samym przyjęć należy, iż dla istniejącej zabudowy zagrodowej w terenach rolniczych nie ustalono zasad na jakich można dokonać jej rozbudowy i nadbudowy, a tym samym nie wypełniono ustawowego obowiązku wynikającego z art. 4 ust. 1 upzp, nie określono bowiem warunków zabudowy terenów rolniczych. Nie dopełniono także wymogu wynikającego z art. 15 ust. 2 pkt 6 upzp, obligującego gminę do określenia zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu, rażąco naruszając zasady sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

8. Przepisami § 10 ust. 7 Rada Miejska w Pszowie, stosownie do przepisu art. 15 ust. 2 pkt 9 upzp, ustaliła szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz: *lokalizacji nowych przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko, w rozumieniu przepisów z zakresu oddziaływania na środowisko, za wyjątkiem przedsięwzięć dopuszczonych w planie w ramach przeznaczenia podstawowego lub dopuszczalnego, z wyłączeniem obiektów służących celom publicznym, w tym inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej i infrastruktury telekomunikacyjnej, dróg publicznych i obiektów infrastruktury technicznej i drogowej.*

Redakcja cytowanej normy wskazuje, że na obszarze planu zakazuje się nowych przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko, które zostały zdefiniowane w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. z 2019 r., poz. 1839). Jednocześnie od zakazu tego obowiązuje wyjątek, dopuszczający przedsięwzięcia dopuszczone w planie w ramach przeznaczenia podstawowego lub dopuszczalnego, przy jednoczesnym wyłączeniu obiektów służących celom publicznym.

Przy tak sformułowanych przepisach planu w konsekwencji nie wiadomo, czy np. w ramach terenów zabudowy produkcyjnej P mogą być realizowane przedsięwzięcia zawsze znacząco oddziałujące na środowisko czy też nie. Ustalenia szczegółowe dla terenów P, zawarte w § 34 uchwały, w żaden sposób nie odnoszą się bowiem do przedsięwzięć mogących oddziaływać na środowisko. Sam fakt ustalenia przeznaczenia produkcyjnego nie przesądza jeszcze o możliwości realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko.

Duże wątpliwości budzi również zapis wyłączający obiekty służące celom publicznym. Nie wiadomo bowiem czy zostały one wyłączone z zakazu lokalizacji przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko, czy z wyjątków dotyczących poszczególnych przeznaczeń terenów.

Skoro zatem nie jest oczywiste, na jakich zasadach zostało wprowadzone ograniczenie dotyczące przedsięwzięć znacząco oddziałujących na środowisko, a także kiedy należy stosować wyjątki od tego ograniczenia, należy uznać, iż nie wypełniono wymogów przepisu art. 15 ust. 2 pkt 9 upzp – wadliwie bowiem ustalono szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa powszechnie obowiązującego i musi spełniać wysokie wymagania stawiane tej kategorii aktów normatywnych oraz odpowiadać standardom legalności. Należy on do szczególnej kategorii aktów, który poza przeznaczeniem terenu – art. 4 ust. 1 upzp, **przesądza także o ograniczeniu prawa własności**. Dlatego też wszelkie ograniczenia w zabudowie i zagospodarowaniu terenu, wynikające z ustaleń planu, powinny być ścisłe, by nie rodzić niepewności co do możliwości zagospodarowania terenu w sposób wskazany w planie.

Na mocy ustaleń § 10 ust. 7 pkt 1 uchwały nie jest natomiast możliwe odczytanie intencji uchwałodawcy co do zakresu stosowania ograniczeń w lokalizowaniu przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko.

9. Przepisem art. 15 ust. 2 pkt 6 upzp, ustawodawca zobowiązał gminę do określenia w planie miejscowym minimalnej liczby miejsc do parkowania, w tym miejsc przeznaczonych na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji. Dodatkowo, ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej powinny zawierać wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych - § 4 pkt 9 lit. c rozporządzenia.

W § 13 uchwały Nr IX/82/2019 ustalono zasady przebudowy, rozbudowy i budowy systemów komunikacji, w tym w ustępie 3 określono minimalną liczbę miejsc postojowych, w tym miejsc przeznaczonych na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji. I tak § 13 ust. 3 pkt 7 uchwały ustalono, że *na terenie ZC nie mniej niż 5 miejsc postojowych na terenie ZC lub na terenie KS*. Podobnej treści ustalenia poczyniono dla terenów ZD w § 13 ust. 3 pkt 7 uchwały.

Po analizie rysunku planu organ nadzoru stwierdził, że teren 1ZC, 3ZC oraz 4ZC nie sąsiadują z terenami komunikacji i parkingów oznaczonych symbolem KS. Podobnie jak teren 2ZD.

W takiej sytuacji miejsca postojowe dla wskazanych terenów mogą być lokalizowane wyłącznie w ramach tych terenów. Dopuszczenie natomiast możliwości ich obsługi z terenów KS, położonych w odległych lokalizacjach budzi wątpliwości organu nadzoru co do faktycznego wypełnienia wymogów art. 15

ust. 2 pkt 6 upzp oraz § 4 pkt 9 lit. c rozporządzenia. Jeżeli uchwałodawca chciał zagwarantować obsługę terenów ZC i ZD w oparciu o wyznaczone tereny parkingów, winien to wyraźnie wskazać, poprzez odwołanie się do symboli terenów KS, z których tereny te mają być obsługiwane.

Organ nadzoru nie podziela w tym zakresie argumentacji gminy, jakoby powyższe nie było konieczne, gdyż każdy jadący na cmentarz czy też teren ogrodów działkowych może parkować na każdym terenie KS, a nie wydzielonym symbolem. Dodatkowo gmina stwierdziła, że konkretne wskazanie numeru KS nie jest konieczne ponieważ regulują to przepisy organizacji o ruchu drogowym.

Jak już wskazano, nie każdy teren ZC i ZD sąsiaduje z terenem KS, wobec czego nie jest możliwe obsłużenie tych terenów z terenów komunikacji i parkingów KS. Ponadto przepisy ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. *Prawo o ruchu drogowym* (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 1990, ze zm.) nie regulują zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji, w tym liczby miejsc postojowych, w szczególności w odniesieniu do terenów cmentarzy i ogrodów działkowych.

Kompetencja uregulowania liczby miejsc do parkowania została przyznana radzie gminy do ustalenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego i nie może być sędowana na inne organy.

Przepisy § 13 ust. 3 pkt 7 i 8 uchwały nie wypełniają zatem ustawowego obowiązku uregulowania obsługi komunikacyjnej w zakresie miejsc do parkowania dla terenów ZC i ZD.

10. Przepisy art. 15 ust. 2 pkt 6 upzp oraz § 4 pkt 9 lit. c rozporządzenia naruszono także poprzez regulacje § 13 ust. 3 pkt 10 uchwały, w którym dopuszczono realizację mniejszej ilości miejsc postojowych (*do 20% mniej niż wynika to ze wskaźników wskazanych planem dla określonej funkcji*) z nakazem ich lokalizacji w promieniu do 300 m od granic terenu inwestycji. Ze wskazanej normy nie wynika, w jakich sytuacjach dopuszczalne jest odstępianie od ustalonych planem wskaźników miejsc postojowych i zrealizowanie ich mniejszej liczby. Dodatkowo uchwałodawca nie wskazał w ramach jakich terenów winny być lokalizowane owe miejsca postojowe, czy w ramach tego samego przeznaczenia terenu, czy wystarczy wypełnienie warunku nieprzekroczenia 300 m od granic terenu inwestycji. Jest to o tyle istotne, że wyłącznie na terenach komunikacji i parkingów KS dopuszczono możliwość realizacji samodzielnej funkcji parkingowej.

Po raz kolejny zatem w kwestionowanej uchwale zawarto ustalenia, które w sposób nieprecyzyjny i niejednoznaczny regulują zasady zagospodarowania terenów, naruszając tym zasady sporządzania planu miejscowego oraz zasady techniki prawodawczej wyrażone w § 25 ZTP.

11. Dokonując analizy kwestionowanej uchwały należy zauważyć, iż pismem z dnia 4 października 2019 r., znak: BRM.0007.22.2019, Burmistrz Miasta Pszów poinformował, iż do organu nadzoru oraz do Dziennika Urzędowego Województwa Śląskiego została przedłożona błędna wersja uchwały, która nie była przedmiotem głosowania Rady Miejskiej w Pszowie. Ze złożonych wyjaśnień wynika, iż rada miejska głosowała na późniejszą wersję aktu, do której zostały wprowadzone drobne poprawki, w tym w załączniku nr 3 oraz zostały zanonimizowane dane osobowe osób, które złożyły uwagi do projektu planu wyłożonego do publicznego wglądu.

Następnie pismem z dnia 8 października 2019 r. znak: BM.0007.24.2019 Burmistrz Miasta wyjaśnił, iż podczas przygotowań do sesji zauważono błędy w projekcie, przez co dokonano poprawek w treści poszczególnych pozycji załącznika nr 3. W piśmie nie wskazano jaki był zakres dokonanych poprawek. Burmistrz wyjaśnił, iż rada miejska głosowała nad tekstem poprawionym, jednakże omyłkowo wydrukowano, podpisano i przesłano wcześniejszą wersję aktu, a nie ostateczną przyjętą przez radnych uchwałę.

W dniu 7 października 2019 r. przedłożono Wojewodzie poprawioną wersję uchwały Nr IX/82/2019.

W związku z zawiadomieniem o wszczęciu postępowania nadzorczego, Przewodnicząca Rady Miejskiej w Pszowie, pismem z dnia 28 października 2019 r. wskazała zakres dokonanych w załączniku nr 3 do uchwały Nr IX/82/2019 zmian, które w ocenie organu nadzoru noszą znamiona istotnego naruszenia trybu sporządzania planu miejscowego, gdyż w sposób ewidentny wpłynęły na treść załącznika nr 3, a tym samym na rozpatrzenie uwag przez Radę Miejską w Pszowie. W takiej sytuacji tutejszy organ zobligowany był do dokonania oceny aktu przekazanego do nadzoru w dniu 30 września br. oraz opublikowanego w tym samym brzmieniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego, który swą treścią w zakresie załącznika nr 3 znacząco odbiega od uchwały przekazanej do organu nadzoru w dniu 7 października 2019 r.

12. Ponadto uchwała Nr IX/82/2019 zawiera także błędy w zakresie:

- naruszenia § 12 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1065) – poprzez ustalenia § 7 ust. 1 pkt 10 uchwały. Uchwałodawca, dla terenów których przeznaczenie wskazuje na wydzielanie działek budowlanych wprowadził zapisy, które do działek budowlanych się nie odnoszą;

- art. 4 ust. 1 oraz art. 15 ust. 2 pkt 1 upzp – poprzez ustalenia m.in. § 25 ust. 3 pkt 2 uchwały dotyczące lokalizacji usług lokalizowanych m.in. jako wbudowane w budynek mieszkalny, przy odniesieniu ich powierzchni do powierzchni całkowitej działki budowlanej.

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.

Na konieczność taką wskazuje także art. 28 upzp, którego przepisy jednoznacznie stanowią, że 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.

W omawianej sprawie, wskazane istotne naruszenie zasad oraz trybu sporządzania planu dawało organowi nadzoru podstawy do stwierdzenia w całości nieważności Nr IX/82/2019 Rady Miejskiej w Pszowie z dnia 25 września 2019 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta Pszów.

Na niniejsze rozstrzygnięcie przysługuje prawo złożenia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach. Skargę składa się za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni od jego doręczenia.

Stosownie do przepisu art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Śląskiego
Dyrektor Wydziału Infrastruktury

Bożena Goldamer-Kapała