



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 11 stycznia 2024 r.

Poz. 385

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IFIII.4131.1.72.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 3 stycznia 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, 572, 1463 i 1688) i art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2023 r. poz. 977, 1506, 1597, 1688 i 1890)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr LXV/624/2023 Rady Miejskiej w Ogrodzieńcu z dnia 1 grudnia 2023 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w granicach administracyjnych Gminy Ogrodzieniec – etap II.

#### **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 1 grudnia 2023 r. Rada Miejska w Ogrodzieńcu podjęła uchwałę w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w granicach administracyjnych Gminy Ogrodzieniec – etap II.

Stosownie do przepisu art. 20 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (zwanej dalej: *upzp*) w dniu 4 grudnia 2023 r. Rada Miejska w Ogrodzieńcu przekazała organowi nadzoru uchwałę z dnia 1 grudnia 2023 r. Nr LXV/624/2023, a w dniu 11 grudnia 2023 r. Wojewoda otrzymał dokumentację prac planistycznych, celem dokonania oceny zgodności tej uchwały z prawem.

W dniu 20 grudnia 2023 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. Naruszenie art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 *upzp* oraz § 8 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r. Nr 164 poz. 1587 – dalej: *rozporządzenie*).

W § 4 ust. 7 przedmiotowej uchwały ustala się zasady rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej. W pkt 4 lit. b tego paragrafu – w zakresie gazownictwa dopuszcza się lokalizację urządzeń i linii gazociągów przesyłowych oraz sieci gazowniczych, a także przebudowę i modernizację istniejących obiektów. Analiza rysunku planu wykazała brak oznaczonych linii gazociągów przesyłowych. Podobnie w § 4 ust. 7 pkt 9 ustala się, cyt. „*przy realizacji inwestycji należy uwzględnić ograniczenia wynikające z położenia w obszarze planu stref technicznych od istniejących sieci infrastruktury technicznej, zgodnie z przepisami odrębnymi w tym zakresie*”. Po szczegółowej analizie rysunku planu stwierdza się brak wrysowanych linii elektroenergetycznych, innych sieci infrastruktury technicznej oraz stref technicznych od tych sieci.

Gmina wyjaśnia, że przedmiotowy plan miejscowy stanowi Etap II uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w granicach administracyjnych Gminy Ogrodzieniec, który dotyczy dwóch wybranych terenów, przez które nie przebiega gazociąg przesyłowy ani inna magistralna infrastruktura techniczna. Jednak w obszarze planu i jego obrębie jest istniejąca infrastruktura techniczna w postaci sieci elektroenergetycznych niskiego napięcia, sieci gazowe niskiego ciśnienia czy infrastruktura wodociągowa i kanalizacyjna wraz z przyłączami, których zwyczajowo nie wprowadza się na rysunek planu. Natomiast § 4 ust. 7 pkt 9 stanowi ogólny nakaz uwzględnienia występowania takich urządzeń i odsunięcia planowanych inwestycji na wymaganą odległość (wynikającą z przepisów odrębnych).

Wojewoda przyjął do wiadomości wyjaśnienia Gminy, jednak nie podziela przedstawionego stanowiska, zwłaszcza dotyczącego wprowadzania ogólnego nakazu, o którym mowa powyżej. Należy pamiętać, że nadany ustawowo zakres uprawnień gminy ogranicza się do wprowadzania ustaleń dla terenów znajdujących się w granicach opracowania planu, co wynika z § 3 pkt 2 i § 5 *rozporządzenia*. Ponadto, należy zaznaczyć również, że zgodnie z art. 15 ust. 1 *upzp* projekt planu miejscowego zawiera część tekstową i graficzną. Kolejno, w myśl art. 20 ust. 1 *upzp* i § 8 ust. 2 *rozporządzenia* – część graficzna stanowi załącznik do uchwały, przy czym konieczne jest jej powiązanie z częścią tekstową. Dyspozycja przytoczonych przepisów prawa wyraźnie wskazuje, że część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To właśnie część tekstowa planu zawiera normy prawne a rysunek planu obowiązuje tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu.

2. Naruszenie § 25 ust. 1 w związku z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2022 r. Nr 100 poz. 908 – dalej: *ztp*):

a) w § 4 ust. 6 uchwały ustalono zasady rozbudowy i budowy systemów komunikacji. W pkt 1 tegoż ustępu ustalono obsługę komunikacyjną poprzez istniejący i projektowany układ drogowy. Dokonując szczegółowej analizy tekstu i rysunku planu organ nadzoru stwierdza, że brak w całej uchwale wskazania projektowanego układu drogowego.

Gmina w złożonych wyjaśnieniach stwierdza, że faktycznie plan miejscowy nie obejmuje nowoprojektowanych dróg publicznych czy dróg wewnętrznych, wydzielonych liniami rozgraniczającymi, jednak zgodnie z § 4 ust. 1 pkt 1 w obszarze planu dopuszczono lokalizację dojazdów niewydzielonych, ścieżek rowerowych (dróg rowerowych) i dojsć, przez które mogą być obsługiwane poszczególne działki budowlane zlokalizowane w danym terenie.

Wojewoda przyjął do wiadomości wyjaśnienia Gminy, jednak ich nie podziela. Co prawda tereny objęte granicami opracowania przylegają do dróg publicznych zlokalizowanych poza granicą opracowania, co można wywodzić z rysunku planu, natomiast dopuszczenia wynikające z § 4 ust. 1 pkt 1 uchwały nie są tożsame z projektowanym układem drogowym. Bowiem samo dopuszczenie w całym obszarze planu lokalizowania dojazdów niewydzielonych nie przesądza o ich realizacji. Dojazdy nie są drogami publicznymi, o których mowa w *ustawie* z dnia 21 marca 1985 r. *o drogach publicznych* (Dz. U. z 2023 r. poz. 645 ze zm.).

b) w § 4 ust. 6 pkt 3 ustalono nakaz realizacji miejsc parkingowych i postojowych zgodnie z § 4 ust. 5 pkt 1-3 uchwały. Po analizie badanej uchwały, organ nadzoru stwierdza, że o miejscach parkingowych i postojowych jest mowa w pkt 3-5 tej uchwały.

c) zgodnie z definicją „istniejącej zabudowy” zawartej w § 2 ust. 1 pkt 11, rozumie się przez nią zabudowę istniejącą na dzień uchwalenia planu. Dokonując szczegółowej analizy rysunku planu, stwierdza się, że obszary objęte planem miejscowym nie są zabudowane, co można wywodzić również z prognozy środowiskowej. Wobec powyższego nie wiadomo, o jakiej konkretnie istniejącej zabudowie mowa i do której odnoszą się ustalenia planu zawarte w § 4 ust. 5 pkt 2 lit. a i lit. b oraz § 4 ust. 5 pkt 7 i pkt 8.

d) dodatkowo, w § 4 ust. 5 pkt 2 lit. b dopuszcza się, cyt.: „przebudowę istniejącej zabudowy, położonej w liniach rozgraniczających terenu drogi (...)”. Organ nadzoru stwierdza brak terenu drogi w granicach opracowania.

Gmina w złożonych wyjaśnieniach przyznaje, że w § 4 ust. 5 pkt 1-3 omyłkowo wskazano odniesienie do pkt 1-3, prawidłowo powinno być w pkt 3-5 tego paragrafu. Dodatkowo, w trakcie podziału projektu planu na poszczególne etapy, do niniejszego opracowania również omyłkowo zostały przeniesione ogólne ustalenia w części tekstowej, dla terenów, na których występuje istniejąca zabudowa.

Pomimo, że zaistniała sytuacja jest wynikiem omyłki, to jednak doprowadziła ona do istotnego naruszenia przepisów prawa. W uchwale uregulowano bowiem kwestie, które nie występują w przestrzeni

terenów objętych planem miejscowym, przyjętym uchwałą nr LXV/624/2023. Uchwała rady gminy w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, o czym stanowi art. 14 ust. 8 *upzp*. Stanowi zatem, na podstawie art. 87 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483), źródło powszechnie obowiązującego prawa na obszarze działania organu stanowiącego. Podlega, w związku z tym, rygorom prawnym związanym ze stanowieniem prawa. W przypadku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego będzie to brak możliwości ustanawiania w uchwale przepisów zawierających ustalenia dotyczące przestrzeni objętej inną uchwałą.

e) w § 4 ust. 3 uchwały ustala się zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków. W pkt 2 ustala się nakazy:

- lit. a: *zachowania zasadniczych elementów historycznego rozplanowania, w tym przede wszystkim układu dróg, podziału działek i sposobu zagospodarowania działek siedliskowych.*

Organ nadzoru stwierdza, że w obszarze planu brak układu dróg czy działek siedliskowych;

- lit. b: *dostosowania nowej zabudowy do historycznej kompozycji przestrzennej w zakresie skali i formy bryły zabudowy, linii zabudowy, przy założeniu harmonijnego współistnienia elementów kompozycji historycznej i współczesnej.*

Teren A.2PU przeznaczony jest pod produkcję i usługi, przy tak ogólnym sformułowaniu nakazu i jednoczesnym braku zabudowy w obrębie miejscowego planu, nie wiadomo do jakich konkretnie form, skali i linii powinien się dostosować inwestor projektując zabudowę na tym terenie;

- lit. c: *nawiązania gabarytami i formą nowej zabudowy do miejscowej tradycji architektonicznej.*

Taki zapis budzi wątpliwości interpretacyjne, ponieważ uchwała nie zawiera definicji ani nie wskazuje co należy uznać za „miejscową tradycję”;

- lit. d: *przystosowania wysokości nowych budynków do wysokości budynków sąsiednich.*

Taki zapis, po pierwsze budzi wątpliwości interpretacyjne w powiązaniu z nadaną w ustaleniach szczegółowych wysokością zabudowy do 16 m. Dodatkowo, wprowadza zależność od wysokości sąsiednich budynków, których brak w granicach opracowania.

Gmina w zakresie powyższych zarzutów wyjaśnia, że przedmiotowe zapisy stanowią powielenie obowiązującego planu miejscowego dla wyznaczonej strefy „B” częściowej ochrony konserwatorskiej, przyjętego uchwałą w 2005 r., który był weryfikowany przez organ nadzoru a także stanowiły wymóg do uzgodnienia projektu planu przez Śląskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków.

Wojewoda przyjmuje do wiadomości stanowisko Gminy, niestety w tym zakresie go nie podziela. Plan miejscowy z 2005 roku sporządzany był w szerszych granicach w stosunku do badanej aktualnie uchwały. W przypadku uchwalania planu w częściach, każdy z etapów analizowany jest, jako odrębna uchwała. Należy pamiętać, że przepisy prawa materialnego winny wyraźnie wskazywać kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować. Odbiorca planu miejscowego nie mając wiedzy czy to o zaistniałej pomyłce czy o innych etapach sporządzanego planu miejscowego nie może w sposób nieprawidłowy zastosować zapisów planu, które *de facto* nie wiadomo, którego terenu dotyczą. Nie można powielać przepisów jednej uchwały i wprowadzać tych samych treści do innej uchwały niezależnie od stanu faktycznego terenu objętego opracowaniem.

3. Naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 5 *upzp* poprzez wskazanie w § 4 ust. 10 pkt 1, że na obszarze objętym planem nie określa się wymagań wynikających z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych.

Zgodnie z zapisami studium (uchwała nr LI/390/2018 Rady Miejskiej w Ogrodzieńcu z dnia 27 marca 2018 r. zmienionej uchwałą nr XLII/412/2022 z dnia 9 lutego 2022 r. – dalej: *studium*) – pkt 4.5 Obszary przestrzeni publicznych – *wyznacza się, jako obszar przestrzeni publicznej plan Pilsudskiego*. W analizowanej uchwale planu miejscowego jest to teren, dla którego ustalono przeznaczenie A.1ZP, zgodnie z zapisami studium, cyt.: „W ramach wskazanych przestrzeni publicznych należy szczególnie dbać o formę architektoniczną obiektów oraz ich kompozycję urbanistyczną poprzez: (...)”. Zatem w planie miejscowym należało wskazać ten teren, jako przestrzeń publiczną oraz, zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 5 *upzp*, określić obowiązkowe wymagania wynikające z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych.

Gmina wyjaśnia, że przedmiotowy teren obejmuje istniejący obiekt budowlany – amfiteatr, położony w centrum miasta Ogrodzieńec, wybudowany w ramach projektu współfinansowanego przez Unię Europejską

(„Budowa amfiteatru wraz z przebudową na cele rekreacyjno-sportowe i organizacji imprez kulturalnych Placu Piłsudskiego w Ogrodzieńcu”). Natomiast zgodnie z zapisami *studium*, przy ustalaniu w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, należy w pierwszej kolejności kierować się uwarunkowaniami stanu istniejącego.

Zgodnie z definicją zawartą w *upzp* (art. 2 pkt 6) – obszar przestrzeni publicznej to obszar o szczególnym znaczeniu dla zaspokojenia potrzeb mieszkańców, poprawy jakości ich życia i sprzyjający nawiązywaniu kontaktów społecznych ze względu na jego położenie oraz cechy funkcjonalno-przestrzenne, określony w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Według organu nadzoru obiektbudowlany, o którym mowa w wyjaśnieniach gminy, odpowiadają ustawowej definicji przestrzeni publicznej – i na taki cel, zgodnie z kierunkami wyznaczonymi w *studium*, mógł zostać przeznaczony w niniejszym planie miejscowym.

Egzegeza przytoczonych powyżej przepisów, w zestawieniu z wyjaśnieniami Gminy prowadzi do wniosku, że konieczne jest stwierdzenie nieważności uchwały na podstawie przedstawionych powyżej zarzutów. Natomiast pozostałe zarzuty wskazane w zawiadomieniu znak IFIII.4131.1.72.2023 z dnia 20 grudnia 2023 r. o wszczęciu postępowania nadzorczego nie mają charakteru istotnego naruszenia przepisów prawa, a zatem nie zawarto ich w niniejszym rozstrzygnięciu.

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.

Biorąc powyższe pod uwagę należy uznać, że uchwała Rady Miejskiej w Ogrodzieńcu Nr LXV/624/2023 z dnia 1 grudnia 2023 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w granicach administracyjnych Gminy Ogrodzieniec – etap II, 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 Miejskiej w Ogrodzieńcu 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.

z up. Wojewody Śląskiego  
Dyrektor Wydziału Infrastruktury

**Bożena Goldamer-Kapala**

#### **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.