



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 25 czerwca 2024 r.

Poz. 4476

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IFIII.4131.1.48.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 21 czerwca 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2024 r., poz. 609 i 721) 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, 1890, 2029 i 2739)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 23/II/2024 Rady Miejskiej w Lublińcu z dnia 22 maja 2024 r. *w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru położonego w Lublińcu przy ulicy Powstańców Śląskich* (Dz. Urz. Woj. Śl. z 2024 r., poz. 3996).

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 22 maja 2024 r. Rada Miejska w Lublińcu podjęła uchwałę Nr 23/II/2024 *w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru położonego w Lublińcu przy ulicy Powstańców Śląskich*.

Stosownie do przepisu art. 20 ust. 2 *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* w dniu 23 maja 2024 r. Rada Miejska w Lublińcu przekazała organowi nadzoru uchwałę Nr 23/II/2024, a w dniu 29 maja 2024 r. Wojewoda otrzymał dokumentację prac planistycznych, celem dokonania oceny zgodności tej uchwały z prawem.

W dniu 6 czerwca 2024 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze oraz poinformował Gminę o możliwości złożenia wyjaśnień.

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

Na wstępie należy zauważyć, że zastosowanie w niniejszej sprawie znajduje przepis art. 67 ust. 3 pkt 4 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), nakazujący sporządzenie planu miejscowego zgodnie z przepisami ustawy *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* w brzmieniu sprzed nowelizacji, tj. w brzmieniu sprzed 24 września 2023 r. Natomiast ze względu na fakt podjęcia uchwały intencyjnej po 24 grudnia 2021 r., w tym przypadku 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 § 12 ust. 1 tegoż *rozporządzenia*.

1) Naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 7 i art. 15 ust. 2 pkt 9 *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* oraz naruszenie § 4 pkt 8 *rozporządzenia*, a także § 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 2016 r., poz. 283 – dalej: *ztp*).

W części graficznej planu miejscowego Gmina wyznaczyła szrafem „obszar zagrożony osuwaniem się mas ziemnych” i przyporządkowała go do opisanych w legendzie *granic i oznaczeń terenów lub obiektów i obszarów podlegających ochronie na podstawie przepisów odrębnych oraz obszarów osuwania się mas ziemnych*. Obszar zagrożony osuwaniem się mas ziemnych wyznaczono w planie na terenie wód powierzchniowych śródlądowych oznaczonym symbolem 1WS, na terenach zieleni urządzonej oznaczonych symbolami 1ZP i 2ZP oraz na części terenów usług i produkcji oznaczonych symbolami 2U-P i 3U-P.

W § 17 uchwały dla terenu o symbolu 2U-P i w § 18 uchwały dla terenu o symbolu 3U-P gmina ustaliła możliwość lokalizowania zarówno produkcji, jak i usług z wyłączeniem handlu wielkopowierzchniowego, z możliwością lokalizacji między innymi: budynków administracyjnych, biurowych, socjalnych, budynków gospodarczych i wiat, budynków garażowych i garaży wbudowanych.

W planie miejscowym zostały określone granice obszarów zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych, ale bez określenia sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, do czego uchwałodawca był zobligowany na podstawie art. 15 ust. 2 pkt 7 *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*. Zatem nie wypełniono przywołanego przepisu *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, który wskazuje, że 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, w myśl art. 15 ust. 2 pkt 9 *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, w związku z powyższym **nie zostały określone** szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu albo zakaz zabudowy. W tym przypadku należy mieć również na uwadze przepis wynikający z treści § 4 pkt 8 *rozporządzenia*, który wprost nakazuje formułowanie ustaleń dotyczących sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 7 *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*. Te powinny **zawierać nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu**.

Gmina w złożonych wyjaśnieniach tłumaczy, że opisany, ustawowy obowiązek został przez Gminę wypełniony poprzez uwzględnienie tych terenów w treści uchwały jak i na załączniku graficznym, na którym wskazano obszar zagrożony osuwaniem się mas ziemnych.

Dodatkowo, materiał bazowy, który posłużył do określenia zasięgu oraz charakteru przedmiotowej struktury stanowiła wykonana w 2011 roku na zlecenie Starostwa Powiatowego w Lublińcu oraz upubliczniona na stronie internetowej urzędu mapa osuwisk i terenów zagrożonych ruchami masowymi. Przedmiotowe obszary natomiast nie znajdują odzwierciedlenia w aktualnych danych nadzorowanego przez Państwowy Instytut Geologiczny Systemu Osłony Przeciwosuwiskowej oraz nie stanowią zewidencjonowanych osuwisk będąc wyłącznie obszarami zagrożonymi ich występowaniem. Niemniej biorąc pod uwagę ich znaczenie dla zdrowia i bezpieczeństwa ludzi oraz ewentualne konsekwencje w przypadku pominięcia zdecydowano o ich uwzględnieniu. Wypełnienie przedmiotowej regulacji zawarto w § 9 pkt 2 lit. b uchwały, zgodnie z którym „wszelkie działania w granicach obszaru, o którym mowa w pkt 1 lit. b (red. obszaru zagrożonego osuwaniem się mas ziemnych) wymagają uwzględnienia, wynikających z przepisów odrębnych, wymogów dotyczących geotechnicznych warunków posadowienia obiektów budowlanych”. Przepisem odrębnym w przedmiotowej kwestii jest w szczególności Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie *ustalania geotechnicznych warunków posadawiania obiektów budowlanych* (Dz. U. z 2012 r. poz. 463), w ramach którego określono min. kategorię podłoża gruntowych, z uwzględnieniem osuwiskowych, jak również zakres działań i badań wymaganych w przypadku realizacji poszczególnych kategorii obiektów budowlanych. Przywołane rozporządzenie stanowi obowiązujący przepis wykonawczy ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. *Prawo budowlane* (Dz. U. z 2024 r. poz. 725 i 834), a bezpośrednie określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów stanowi działanie wynikowe przeprowadzonych badań geotechnicznych.

Uwzględniając powyższe jak również:

- założenia wynikające z *ztp*, zgodnie z którymi jako niewłaściwe uznaje się przywoływanie na poziomie aktów niższego rzędu regulacji określonych w przepisach wyższego rzędu,
 - unormowanie przedmiotowej kwestii w ramach ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2024 r., poz. 725 i 834) oraz wydanych na jej podstawie przepisów wykonawczych,
 - zależność ewentualnych działań zapobiegawczych obejmujących nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów od wyników badań i zakresu działań inwestycyjnych,
 - brak zastrzeżeń ze strony starosty występującego na etapie opiniowania jako organ ochrony środowiska w zakresie terenów zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych,
- w ocenie Gminy stanowi wystarczającą przesłankę do stwierdzenia, iż wymóg wynikający z § 4 pkt 8 *rozporządzenia* został spełniony.

Wojewoda zapoznał się z opracowaniem zamieszczonym na stronie internetowej Starostwa Powiatowego w Lublińcu. Na podstawie informacji zawartych na arkuszu nr 17, Gmina odwzorowała przebieg terenów zagrożonych ruchami masowymi w analizowanym obszarze. Natomiast odwołanie do wskazanych w wyjaśnieniach Gminy przepisów odrębnych jest niewystarczające. Zgodnie z art. 72 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska* (Dz. U. z 2024 r., poz. 54), w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego zapewnia się warunki utrzymania równowagi przyrodniczej i racjonalną gospodarkę zasobami środowiska, w szczególności przez uwzględnienie potrzeb w zakresie zapobiegania ruchom masowym ziemi i ich skutkom. W związku z tym, w myśl art. 72 ust. 3 *ustawy Prawo ochrony środowiska*, w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego określa się sposób zagospodarowania obszarów zdegradowanych w wyniku działalności człowieka, klęsk żywiołowych oraz ruchów masowych ziemi.

Wymagania te określa się na podstawie opracowań ekofizjograficznych, stosownie do rodzaju sporządzanego dokumentu, cech poszczególnych elementów przyrodniczych i ich wzajemnych powiązań.

Jak podkreślono na wstępie, w art. 15 ust. 2 *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* wskazane zostały obligatoryjne ustalenia, które powinien zawierać prawidłowo sporządzony plan miejscowy. Spośród wymienionych pkt 7 – granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie na podstawie odrębnych przepisów, w tym obszarów osuwania się mas ziemnych, oraz pkt 9 – szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu w tym zakaz zabudowy. Pomimo ustawowego obowiązku, Rada Miejska w Lublińcu zasad tych nie wprowadziła. Niewystarczającym jest wskazanie obszarów narażonych na osuwania się mas ziemnych, w części graficznej. Należy jeszcze ustalić sposób zagospodarowania takich obszarów. Przedstawiony pogląd jest również reprezentowany przez orzecznictwo - dla przykładu wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 5 października 2010 r., sygn. akt II SA/Łd 639/10, gdzie podkreślono, że granice i sposoby zagospodarowania terenów zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych winny być określone w planie bez ogólnikowego odwoływania się do odrębnych przepisów.

Dodatkowo, należy pamiętać, że przepis prawa materialnego powinien możliwie bezpośrednio i wyraźnie wskazywać kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować (przepis podstawowy). Skoro plan miejscowy stanowi podstawę do wydania pozwolenia na budowę, to musi być zapisany tak, aby odczytanie jego ustaleń było jasne i precyzyjne dla każdego uczestnika procesu inwestycyjnego. Normy stanowione przez prawodawcę miejscowego powinny być sformułowane w sposób precyzyjny i jednoznaczny. Zatem powyższe stanowi także naruszenie przywołanego na wstępie przepisu *ztp*.

2) Naruszenie § 8 ust. 2 *rozporządzenia*.

W myśl art. 20 ust. 1 zdanie drugie *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* – „część tekstowa planu stanowi treść uchwały a część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały”. Z kolei przywołany § 8 ust. 2 *rozporządzenia* wskazuje, że „część graficzną projektu planu miejscowego sporządza się w sposób umożliwiający jednoznaczne jej powiązanie z częścią tekstową projektu planu miejscowego”. W przedmiotowej uchwale w § 20 pkt 2 lit. b ustalono dla terenu oznaczonego symbolem 1KR: „szerokość terenu w liniach rozgraniczających – zgodnie z rysunkiem planu, od 5 m do 15,5 m”. Szczegółowa analiza części graficznej – załącznika nr 1 rysunku planu w skali 1:1000 wykazała, że szerokość terenu 1KR w liniach rozgraniczających pomiędzy terenami 3U i 1MW jest mniejsza niż 5 m oraz pomiędzy

terenami 1U i 2U wynosi nawet 33,5 m, tak więc więcej niż 15,5 m. Wobec czego brak w tym przypadku zgodności tekstu miejscowego planu z jego częścią graficzną.

Gmina w złożonych wyjaśnieniach tłumaczy, że teren oznaczony symbolem 1KR określa lokalizację drogi wewnętrznej. Przedmiotowy ciąg komunikacyjny nie posiada jednolitej struktury, a jego przebieg jest skomplikowany na co bezpośredni wpływ mają podziały geodezyjne oraz istniejące zagospodarowanie – powyższa charakterystyka znajduje również swoje odzwierciedlenie w przebiegu linii rozgraniczającej. Zawarte w tekście uchwały oraz na załączniku graficznym wymiarowanie terenu odnosi się do jego szerokości, tym samym określone lokalizacje linii wymiarowych charakteryzuje prostopadłe lub zbliżone do prostopadłości, usytuowanie względem projektowanej lub istniejącej jezdni. Miejsca, do których odwołuje się organ nadzoru nie określają parametru szerokości terenu wskazując natomiast jego długość (fragment pomiędzy terenami oznaczonymi symbolami 1U i 2U) oraz punktowy nieregularny układ granic działek ewidencyjnych w obrębie istniejącego zjazdu/skrzyżowania. Uwzględniając powyższe oraz przyjmując za punkt odniesienia szerokość terenu rozumianą jako wymiar poprzeczny w ocenie Gminy zachodzi zgodność pomiędzy treścią uchwały oraz przynależnym jej załącznikiem graficznym.

Wojewoda przyjął wyjaśnienia Gminy, jednak nie podziela przedstawionego stanowiska. W tekście uchwały wyraźnie wskazano, że szerokość terenu w liniach rozgraniczających jest zgodna z rysunkiem planu. Nie można się zgodzić również z twierdzeniem, że organ nadzoru odniósł się do długości drogi wskazując nieprawidłowości w wymiarowaniu. Jeśli przyjąć tłumaczenie gminy odnośnie definiowania szerokości, to wymiar pomiędzy terenem oznaczonym symbolem 1KDG a 1US spełnia „gminną” definicję szerokości, a wynosi 21,5 m, czyli więcej niż wskazane w uchwale 15,5 m. Należy podkreślić, że część graficzna planu stanowi uzupełnienie i wyjaśnienie tekstu planu, a więc nie może zawierać ustaleń innych niż tekst uchwały. Część graficzna stanowi uszczegółowienie części tekstowej, a ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie – z uwzględnieniem zarówno części graficznej jak i tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a częścią graficzną planu. Powyższe stwierdzenie odnajduje odzwierciedlenie w ukształtowanej linii orzeczniczej w tym zakresie – wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 12 lutego 2021 r., sygn. akt IV SA/Wa 1761/20, w którym Sąd stwierdził, iż: *„(...) Część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część tekstowa planu zawiera normy prawne a rysunek planu obowiązuje tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu”*. Stanowisko judykatury potwierdza również doktryna (vide: Igor Zachariasz, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, Komentarz LEX).

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.

Biorąc powyższe pod uwagę należy uznać, że uchwała Rady Miejskiej w Lublińcu Nr 23/II/2024 z dnia 22 maja 2024 r. *w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru położonego w Lublińcu przy ulicy Powstańców Śląskich*, 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 Lublińcu rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie przysługuje prawo złożenia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni od jego doręczenia Radzie Miejskiej w Lublińcu.

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.