



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 25 czerwca 2024 r.

Poz. 4477

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IFIII.4131.1.49.2024 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 24/II/2024 Rady Miejskiej w Lublińcu z dnia 22 maja 2024 r. *w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego w rejonie ul. płk. Wacława Wilniewczyca w zachodniej części miasta Lublińca* (Dz. Urz. Woj. Śl. z 2024 r., poz. 3935).

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 *w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego w rejonie ul. płk. Wacława Wilniewczyca w zachodniej części miasta Lublińca*.

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 z dnia 22 maja 2024 r. Nr 24/II/2024, a w dniu 28 maja 2024 r. Wojewoda otrzymał dokumentację prac planistycznych, celem dokonania oceny zgodności tej uchwały z prawem.

W dniu 13 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*.

W niniejszej uchwale doszło do naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 1 *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (dalej: *upzp*) oraz § 4 pkt 1 i § 8 ust. 2 *rozporządzenia*.

Konkretyzację wskazującą, że ustalenie przeznaczenia terenu oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, możemy odnaleźć w art. 15 *upzp*. Przywołany przepis w sposób enumeratywny wymienia, jaka materia powinna znaleźć się w planie miejscowym. Wobec powyższego, 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. Z kolei § 4 *rozporządzenia* odnosi się do sposobu formułowania ustaleń części tekstowej projektu planu miejscowego, który w pkt 1 stanowi o tym, 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 sposób innych terenów, zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia”. Natomiast w myśl przywołanego § 8 ust. 2 *rozporządzenia* – część graficzną planu miejscowego sporządza się w sposób umożliwiający jednoznaczne jej powiązanie z częścią tekstową planu miejscowego.

W rozdziale 2 niniejszej uchwały – ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów, zasad ich zagospodarowania, parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w § 6 ust. 1 wyznaczono tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej grupowej, oznaczone na rysunku planu symbolami od 1MNS do 4MNS, dla których ustalono przeznaczenie podstawowe: *teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej grupowej*. Następnie, w § 6 ust. 5 pkt 1 wskazano, że „dla terenów, o których mowa w ust. 1, dopuszcza się lokalizację zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej bliźniaczej”, definiując „dopuszczenie” w § 3 pkt 7, jako „przeznaczenie inne niż podstawowe i uzupełniające, dopuszczone w granicach działki budowlanej lub terenu – na zasadach ustalonych w planie”.

Podobna sytuacja ma miejsce w zapisach § 7 ust. 1 uchwały, gdzie co prawda nazwano tereny oznaczone symbolami 5MNS, 6MNS *terenami zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej szeregowej lub grupowej*, ale ustalono przeznaczenie podstawowe: *teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej szeregowej*. Dopuszczono też analogicznie do opisanej powyżej sytuacji zabudowę mieszkaniową jednorodziną bliźniaczą na takich samych zasadach, co w § 6 niniejszej uchwały. W tym przypadku natomiast dodatkowo nie zachowano zgodności tekstu planu i części graficznej planu. W części tekstowej początkowo wyznaczono tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej szeregowej lub grupowej, a w legendzie opisano wyłącznie, jako *tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej szeregowej*.

W pierwszej kolejności należy podnieść, że w myśl cytowanych powyżej przepisów art. 15 ust. 2 pkt 1 *upzp* i § 4 pkt 1 *rozporządzenia* w sposób nieprawidłowy określono jeden z obligatoryjnych elementów planu miejscowego – przeznaczenie terenów od 1MNS do 6MNS. Następnie brakiem opisanej zgodności tekstu planu i części graficznej (w legendzie) naruszono § 8 ust. 2 *rozporządzenia*.

Gmina w złożonych wyjaśnieniach tłumaczy, że przeznaczenia terenów ustalone zostały zgodnie z załącznikiem nr 1 do *rozporządzenia*. Dla terenów oznaczonych symbolami 1MNS do 6MNS ustalono przeznaczenie zgodnie z załącznikiem nr 1 do *rozporządzenia* w poziomie 3. Dla terenów od 1MNS do 4MNS – teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej grupowej, a dla 5MNS, 6MNS – teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej szeregowej. Według Gminy forma zabudowy szeregowej lub grupowej jest rozdzielona słowem „lub” wyrażającym możliwą wymienną lub wzajemne wyłączenie się zdań lub ich części. W ocenie Gminy zabudowa szeregowa lub grupowa może być stosowana zarówno rozdzielnie jak i łącznie, z zachowaniem wspólnego symbolu klasy przeznaczenia terenu MNS. Zgodnie z interpretacją Gminy – gdyby ustawodawca wprowadził zapis „szeregowej i grupowej” byłaby to wtedy wykładnia nierozdzielna, czego ustawodawca nie uczynił. W swoim uzasadnieniu powołuje się także na zapisy ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane – gdzie przez budynek mieszkalny jednorodzinny należy rozumieć budynek wolno stojący albo budynek w zabudowie bliźniaczej, szeregowej lub grupowej. Adekwatnie forma ta jest rozdzielna. Intencją uchwałodawcy było sporządzenie zapisów, z których wynikało rozdzielenie przedmiotowej formy zabudowy na poszczególne tereny, co ma swoje odzwierciedlenie w podniesionych zapisach § 6 i § 7 uchwały jak i definicjach zawartych w § 3 pkt 21 i pkt 22. Zdaniem Gminy, niepoprawne byłoby pod względem legislacyjnym wprowadzenie zapisu ustalającego przeznaczenie podstawowe terenu na poziome klasy trzeciej obejmującego zarówno zabudowę szeregową jak i grupową a w kolejnej części ustaleń zakazywanie w jednym przypadku zabudowy szeregowej a w drugim grupowej – de facto zakazywanie przeznaczeń podstawowych. Według uchwałodawcy taka forma zapisu byłaby nawzajem wykluczająca się i wprowadzałaby potencjalnego inwestora w błąd.

Natomiast, w przypadku pozostałych zarzutów, czyli niespójności tekstu planu i części graficznej oraz dopuszczenia zabudowy bliźniaczej – Gmina przyznaje rację organowi nadzoru.

Wojewoda przyjął wyjaśnienia Gminy. W przypadku przytoczonych argumentów odnośnie stosowania *rozporządzenia* przy ustalaniu przeznaczenia terenów nie podziela prezentowanego stanowiska.

Odnośnie naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 1 *upzp* oraz § 4 pkt 1 *rozporządzenia* tut. organ nadzoru ponownie podkreśla, że sposób ustalania przeznaczenia terenów wynika wprost z *rozporządzenia*. To właśnie zapisy *rozporządzenia* wyraźnie wskazują, 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*” (§ 4 pkt 1). Kolejno, że „symbole, nazwy i oznaczenia graficzne dotyczące przeznaczenia terenów stosowane w projekcie planu miejscowego oraz standardy ich stosowania określa załącznik nr 1 do *rozporządzenia*” (§ 9 ust. 1). Natomiast „w celu ustalenia przeznaczenia terenu stosuje się klasę przeznaczenia terenu, (...) określoną w poziomie pierwszym, drugim lub trzecim tabeli. W celu ustalenia przeznaczenia dla terenów zabudowy mieszkaniowej, komunikacji oraz rolnictwa stosuje się wyłącznie poziom drugi lub trzeci” (załącznik nr 1 – II. Standardy stosowania w projekcie planu miejscowego symboli, nazw i oznaczeń graficznych – pkt 1). Zatem, zgodnie z powyższym, przywołane tereny winny mieć przeznaczenie zgodne z poziomem trzecim „**teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej szeregowej lub grupowej**”. Ponadto, *rozporządzenie* nie daje możliwości stosowania kolejnego przeznaczenia, nazwanego przez Gminę „dopuszczeniem”. Mowa w nim za to o tym, że „określenia nazw klas przeznaczeń uzupełniających oraz wykluczanych dokonuje się w części tekstowej projektu planu miejscowego zgodnie z wartościami określonymi w tabeli” (załącznik nr 1 część II. Standardy stosowania w projekcie planu miejscowego symboli, nazw i oznaczeń graficznych – pkt 5).

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”. 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 24/II/2024 z dnia 22 maja 2024 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego w rejonie ul. płk. Wacława Wilniewczyca w zachodniej części miasta Lublińca, narusza wymienione w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczych 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 wierzitelny odpis pełnomocnictwa.