



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 4 lipca 2024 r.

Poz. 4824

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IFIII.4131.1.50.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 28 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 II/33/2024 Rady Miejskiej w Bielsku-Białej z dnia 23 maja 2024 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru położonego w rejonie ulic Poligonowej, Żołnierskiej i Bibliotecznej.

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 23 maja 2024 r. Rada Miejska w Bielsku-Białej podjęła uchwałę w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru położonego w rejonie ulic Poligonowej, Żołnierskiej i Bibliotecznej.

Stosownie do przepisu art. 20 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (zwanej dalej również *upzp.*) w dniu 29 maja 2024 r. Rada Miejska w Bielsku-Białej przekazała organowi nadzoru uchwałę Nr II/33/2024 i w tym samym dniu Wojewoda otrzymał dokumentację prac planistycznych, celem dokonania oceny zgodności tej uchwały z prawem.

W dniu 24 czerwca 2024 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze oraz poinformował Gminę o możliwości złożenia wyjaśnień.

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 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:

1. W przepisach ogólnych badanej uchwały, a także w legendzie załącznika graficznego, nie stwierdzono ustalenia przeznaczeń terenów wydzielonych na rysunku planu liniami rozgraniczającymi o różnym przeznaczeniu lub o różnych zasadach zagospodarowania, zgodnego z § 4 pkt 1 *rozporządzenia*, który nakazuje, by ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów zawierały określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania, w tym klasy przeznaczenia terenu, a także symbol wraz z numeracją wyróżniającą je spośród innych terenów. Uszczegółowienie tego przepisu zamieszczone zostało w Załączniku nr 1, w części II w punktach 1, 3 i 4 tego *rozporządzenia*. Wskazuje ono, że w celu ustalenia przeznaczenia terenu stosuje się „klasy” określone w poziomie 1-3, a symbole, nazwy i oznaczenia graficzne klas ustala się zgodnie z wartościami określonymi w tabeli załącznika, przy czym nazwy wyszczególnia się wyłącznie w legendzie graficznej części planu, oraz w jego części tekstowej. Skoro więc w treści planu – w jego części ogólnej, nie ustalono zgodnego z § 4 pkt 1 *rozporządzenia* przeznaczenia terenów, a w legendzie załącznika graficznego nie wskazano jakie symbole literowe i cyfrowe oraz jakie, odpowiadające im oznaczenia kolorystyczne, są obowiązującymi ustaleniami planu, to naruszono również art. 15 ust. 2 pkt 1 *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, który jednoznacznie określa, że obowiązkowym elementem planu miejscowego jest ustalenie przeznaczenia terenów oraz linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub o różnych zasadach zagospodarowania.
2. W §§ 11, 12, 15 uchwały oraz w odpowiadającej jej części graficznej – dotyczącej terenów oznaczonych symbolami: 1MNW-U, 1MNW-UZ dokonano ustaleń, które niezgodne są z § 4 pkt 1 *rozporządzenia* oraz z odpowiadającymi mu przepisami zawartymi w części II punkcie 4 lit. c oraz lit. d załącznika nr 1 *rozporządzenia*. *Standardy stosowania w projekcie planu miejscowego symboli, nazw i oznaczeń graficznych* zawarte w części II załącznika nr 1 do *rozporządzenia*, nakazują by w celu określenia przeznaczenia terenu wykorzystywać nie więcej niż trzy klasy z dozwolonych poziomów określonych w tabeli. Naruszone przepisy *rozporządzenia* nakazują również, by nazwy klas oddzielić spójnikiem „lub”, a jeżeli zastosowane klasy mają różne oznaczenia graficzne, to na rysunku planu należy zastosować kreskowanie składające się z równoległych, nachylonych o 45° linii. We wskazanych wyżej paragrafach uchwały przyjęto po dwie klasy przeznaczenia terenu z poziomu drugiego i pierwszego – w § 11 (1MNW-U) oraz z poziomu drugiego w §§12 i 15 (1MNW-UZ oraz 1ZN-ZP) zgodnie z oznaczeniami zamieszczonymi w tabeli w części I *Symbole, nazwy i ograniczenia graficzne dotyczące przeznaczenia terenów stosowane w projekcie planu miejscowego* załącznika nr 1 *rozporządzenia*. Jednak w treści uchwały określenie przeznaczenia tych terenów sformułowane zostało niezgodnie z nakazem zawartym w części II punkcie 4 lit. c załącznika nr 1 tego *rozporządzenia*. Także w załączniku graficznym uchwały nie zastosowano zalecenia zawartego w części II w punkcie 5 lit. d, gdyż nie zastosowano „szrafu” czyli linii o szerokości 4mm i nachyleniu 45°. W przypadku terenów oznaczonych symbolami 1MNW-U oraz 1MNW-UZ winny to być linie w kolorze odpowiadającym oznaczeniu graficznemu terenu zabudowy mieszkaniowej (R219, G162, B060) i w kolorze odpowiadającym oznaczeniu graficznemu terenu usług (R242, G98, B65).
3. W §§ 11, 13, 14, 15, 17 uchwały dokonano niezgodnego z punktem 5 części II załącznika nr 1 *rozporządzenia*, ustalenia przeznaczeń terenów oznaczonych symbolami: 1MNW-U, 1U, 2U, 1ZN-ZP, 1ZN do 6ZN. Przepis ten nakazuje aby określenie nazw klas przeznaczeń uzupełniających i wykluczonych dokonywać w części tekstowej uchwały, zgodnie z wartościami określonymi w tabeli dołączonej do załącznika nr 1 *rozporządzenia*. Brak w treści wskazanych wyżej paragrafów jednoznacznego ustalenia przeznaczeń uzupełniających i wykluczonych sprawił, że na terenach oznaczonych symbolami 1MNW-U, 1U, 2U, możliwe jest realizowanie tak szerokiego wachlarza usług jak: usługi handlu detalicznego i hurtowego, usługi handlu wielkopowierzchniowego, usługi rzemieślnicze, usługi turystyki, gastronomii, usługi zdrowia i pomocy społecznej, usługi nauki, edukacji, sportu i rekreacji, kultury i rozrywki, kultu religijnego, bezpieczeństwa i porządku publicznego, usługi biurowe i administracyjne. Ponadto brak określenia przeznaczeń wykluczonych doprowadził do sprzecznych ustaleń dotyczących terenów 1U i 2U, które między innymi przeznaczono na usługi handlu wielkopowierzchniowego (zgodnie z tabelą załącznika nr 1 *rozporządzenia*), a jednocześnie (w § 13 pkt 2 lit. f oraz w § 14 pkt 2 lit. f uchwały) określono maksymalną powierzchnię sprzedaży na 2000 m². Z kolei w §§ 15 i 17 uchwały dopuszczono rolnicze użytkowanie terenu, jednak nie odzwierciedlono tego w symbolu terenu, a brak wykluczeń doprowadził do tego, że na terenie zieleni naturalnej i urządzonej możliwe jest wykorzystywanie tych terenów jako terenu gruntów ornych oraz upraw, łąk i pastwisk, terenu produkcji w gospodarstwach rolnych, hodowlanych, ogrodniczych, terenu wielkotowarowej produkcji rolnej. Przy czym w § 15 pkt 1 lit. e oraz w § 17 pkt 1 lit. d uchwały ustalono

jednocześnie zakaz zabudowy. Doprowadzono tym samym do naruszenia § 6 i § 25 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r., poz. 283 zwanego dalej *ztp.*), które nakazują by przepisy formułować dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów oraz tak, by wyrażały intencje prawodawcy i wyraźnie wskazywały kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować.

4. Na rysunku planu – na terenach oznaczonych symbolami 1L, 2L, 1ZN, 3ZN, 4ZN, 5ZN, 1MNW, 3MNW, oznaczono tereny zagrożone ruchami masowymi. Zgodnie z legendą rysunku planu oznaczenie to nie jest jednak ustaleniem planu lecz elementem informacyjnym. W planie miejscowym zostały informacyjnie wskazane tereny zagrożone ruchami masowymi, ale bez określenia sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, do czego uchwałodawca był zobligowany na podstawie art. 15 ust. 2 pkt 7 *upzp.* Zatem nie wypełniono tego 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 *upzp.*, 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 *upzp.* Te powinny zawierać nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu. Ponadto 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 *upzp.*, wskazane zostały obligatoryjne ustalenia, które powinien zawierać prawidłowo sporządzony plan miejscowy, w tym w pkt 7 – *granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie na podstawie odrębnych przepisów, w tym obszarów osuwania się mas ziemnych* oraz w pkt 9 – *szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu w tym zakaz zabudowy*. Pomimo ustawowego obowiązku, Rada Miejska w Bielsku-Białej zasad tych nie wprowadziła. Niewystarczającym jest wskazanie terenów zagrożonych ruchami masowymi mas ziemnych, w części graficznej. Należy jeszcze ustalić sposób zagospodarowania takich obszarów, szczególnie dla terenów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną. 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.*
5. W § 9 uchwały ustalono *stawkę procentową służącą naliczeniu jednorazowej opłaty w wysokości 30%, z tytułu wzrostu wartości nieruchomości*. Tym ustaleniem nałożono, na organ wykonawczy gminy, obowiązek naliczania jednorazowej opłaty w wysokości 30% z tytułu wzrostu wartości nieruchomości bez względu na przyczynę, która spowodowała ten wzrost. Uczyniono to bez jakiegokolwiek podstawy prawnej. Tym unormowaniem Rada Miejska w Bielsku-Białej naruszyła art. 15 ust. 2 pkt 12 *upzp.*, który nakazuje, by w planie miejscowym obligatoryjnie ustalić stawki procentowe, na podstawie których ustala się opłatę, o której mowa w art. 36 ust. 4 tej *ustawy*. Rada naruszyła także § 4 pkt 15 *rozporządzenia*.

Ustawowa norma przyznaje radzie gminy kompetencje do ustalenia stawki procentowej, ale nie zawiera ona jednak materialno-prawnych przesłanek do jej ustalenia. Wskazuje natomiast przepis – art. 36 ust. 4 *upzp.*, który jednoznacznie mówi, kto i w jakich okolicznościach nalicza i pobiera jednorazową opłatę, popularnie nazywaną również opłatą planistyczną czy też rentą planistyczną. Do tego ustawowego artykułu odsyła również przepis rozporządzenia, w którym nakazuje się ustalenie stawek procentowych stanowiących podstawę do określenia opłaty, o której mowa w art. 36 ust. 4 *upzp.* Z zapisu § 9 uchwały wynika, że jednorazowa opłata winna być naliczana od każdego wzrostu wartości nieruchomości. Jest to ustalenie błędne, które narusza art. 15 ust. 2 pkt 12 *upzp.*, a także § 4 pkt 15 *rozporządzenia*. Bowiem zgodnie z przywołanymi wyżej przepisami artykułem oraz art. 36 ust. 4 *upzp.*, to organ wykonawczy gminy, na podstawie stawki procentowej ustalonej przez organ uchwałodawczy gminy, ustala i pobiera jednorazową opłatę z tytułu wzrostu wartości nieruchomości, który nastąpił w wyniku przyjęcia planu miejscowego. Ponadto, opłatę taką nalicza się tylko wtedy, gdy właściciel czy użytkownik wieczysty zbywa w określonym czasie nieruchomość, a nie – jak sugeruje to zapis § 9 uchwały – wtedy, gdy wzrośnie wartość każdej nieruchomości. Dopiero po sprzedaży nieruchomości – po przekazaniu gminie umowy notarialnej przez notariusza, wszczyna się, ściśle określone przepisami postępowanie administracyjne, w wyniku którego wójt, burmistrz lub prezydent – wydaje decyzję o ustaleniu jednorazowej opłaty oraz o jej wysokości. Tak więc ustaleniem § 9 uchwały Rada Miejska w Bielsku-Białej naruszyła art. 15 ust. 2 pkt 12 *upzp.*, a także § 4 pkt 15 *rozporządzenia*, w związku z art. 36 ust. 4 *upzp.*

6. W dokumentacji prac planistycznych nie stwierdzono uzgodnienia projektu planu miejscowego z organami ochrony granic, jak nakazuje to art. 17 pkt 6 lit. b, tiret czwarte *upzp.* Przepis ten jednoznacznie wskazuje na konieczność uzgodnienia projektu planu miejscowego z właściwymi organami wojskowymi, ochrony granic oraz bezpieczeństwa państwa. W dokumentacji potwierdzającej realizację procedury sporządzania planu miejscowego nie stwierdzono jednak ani powiadomienia o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego, ani wniosku o uzgodnienie projektu planu miejscowego, skierowanego do organu ochrony granic. Tak więc naruszono w sposób istotny procedurę planistyczną, która precyzyjnie ustalona została w art. 17 *upzp.* Zgodnie z tym przepisem wójt, burmistrz albo prezydent miasta – po podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego, ma obowiązek realizacji kolejno punkt po punkcie, wskazanych w tym artykule czynności planistycznych. Przy czym, brak uzgodnienia projektu planu miejscowego jest traktowane jako istotne naruszenie trybu sporządzania planu miejscowego.

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 Bielsku-Białej Nr II/33/2024 z dnia 23 maja 2024 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru położonego w rejonie ulic Poligonowej, Żołnierskiej i Bibliotecznej, 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 Bielsku-Białej 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 Bielsku-Białej.

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.