



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 17 lipca 2024 r.

Poz. 5133

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IFIIL.4131.1.52.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 12 lipca 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/19/2024 Rady Miasta Racibórz z dnia 5 czerwca 2024 r. *w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów zlokalizowanych w jednostkach strukturalnych Studzienna i Sudół w Raciborzu* (Dz. Urz. Woj. Śl. z 2024 r., poz. 4348).

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 5 czerwca 2024 r. Rada Miasta Racibórz podjęła uchwałę *w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów zlokalizowanych w jednostkach strukturalnych Studzienna i Sudół w Raciborzu*.

Stosownie do przepisu art. 20 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* - dalej zwaną również *upzp*, w dniu 12 czerwca 2024 r. Rada Miasta Racibórz przekazała organowi nadzoru uchwałę Nr II/19/2024, a w dniu 26 czerwca 2024 r. Wojewoda otrzymał dokumentację prac planistycznych, celem dokonania oceny zgodności tej uchwały z prawem.

W dniu 26 czerwca 2024 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze oraz poinformował Gminę o możliwości złożenia wyjaśnień.

Gmina skorzystała z przysługującego uprawnienia i w dniu 5 lipca 2024 r. złożyła wyjaśnienia w sprawie.

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 1 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), wskazujący, że w przypadku gdy nie wystąpiono o opinie i uzgodnienia przed dniem wejścia w życie ustawy, przepisy (art. 2 pkt 28-35, art. 15 ust. 2 pkt 6 i ust. 3 pkt 11-13, art. 16 ust. 1a oraz art. 17 pkt 6 *upzp*) dotyczące definicji, części ustaleń z zakresu obowiązkowych i fakultatywnych elementów planu miejscowego, dotyczące zakresu i skali projektu planu miejscowego oraz organów opiniujących i uzgadniających, stosuje się w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.

Natomiast ze względu na fakt podjęcia uchwały intencyjnej po 24 grudnia 2021 r., w tym przypadku obowiązują 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*), jak stanowi § 12 ust. 1 tegoż *rozporządzenia*.

1) W § 14 przedmiotowej uchwały wskazano ustalenia dla terenu zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej lub usług, oznaczonego symbolem IZ5.1MN-U. W pkt 3 tego paragrafu ustalono *intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej: minimalna 0,1, maksymalna 0,4*. Zatem nie wskazano obligatoryjnego wskaźnika, jakim jest minimalna i maksymalna nadziemna intensywność zabudowy. Została natomiast określona fakultatywna maksymalna intensywność zabudowy, o której mowa w art. 15 ust. 3 pkt 11 *upzp*. W związku z powyższym naruszono art. 15 ust. 2 pkt 6 *upzp*, a także § 3 pkt 3 i § 4 pkt 7 lit. a *rozporządzenia*.

Dyspozycja art. 15 ust. 2 pkt 6 *upzp* wskazuje, że w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną nadziemną intensywność zabudowy, minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej, maksymalny udział powierzchni zabudowy, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę i sposób realizacji miejsc do parkowania, w tym miejsc przeznaczonych do parkowania pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową, oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów.

Wobec powyższego należało określić dla przywołanego terenu maksymalną i minimalną nadziemną intensywność zabudowy, czego nie uczyniono. W związku z powyższym naruszono art. 15 ust. 2 pkt 6 *upzp*, a także § 3 pkt 3 i § 4 pkt 7 lit. a *rozporządzenia*.

Gmina w złożonych wyjaśnieniach tłumaczy, że sformułowanie „*intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej*” jest omyłką, jednak w przypadku budowy nowego budynku określona maksymalna intensywność zabudowy będzie właściwa, ponieważ umożliwi budowę budynku posiadającego tylko kondygnację nadziemną, jak i kondygnację podziemną i nadziemną.

Wojewoda przyjął wyjaśnienia Gminy i przyznaje, że wprowadzone ustalenia dotyczące wszystkich kondygnacji umożliwiają realizacji na działce budynków posiadających wyłącznie kondygnację nadziemną, jak również kondygnację podziemną i nadziemną. Jednak zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 *upzp* obowiązkowym elementem planu miejscowego jest ustalenie maksymalnej i minimalnej nadziemnej intensywności zabudowy. Parametr ten jest obligatoryjnym elementem planu miejscowego i w przepisach nie zawarto w tym zakresie żadnych wyłączeń. Zatem nie ustalenie tego elementu zawartego w przytoczonym zarzucie, należy uznać za naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego. Dodatkowo wymienione powyżej przepisy § 3 pkt 3 *rozporządzenia* wprost wskazują, jakie są elementy części tekstowej projektu planu miejscowego i co zawierają, w tym ustalenia, o których mowa w art. 15 ust. 2 i 3 *upzp*. Ustalenia części tekstowej projektu planu miejscowego formułuje się zgodnie z wymogami z zakresu kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu (§ 4 pkt 7 lit. a *rozporządzenia*). Dodatkowo, na samym wstępie przytoczono obligatoryjne do stosowania przepisy prawa w przypadku, gdy o opinie i uzgodnienia wystąpiono po wejściu w życie „nowej” ustawy. Maksymalna i minimalna nadziemna intensywność zabudowy jest jak już wskazano obligatoryjnym elementem planu, który zdefiniowano w art. 2 pkt 32 *upzp*. W przypadku miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego wyraża się ją jako stosunek sumy powierzchni kondygnacji nadziemnych budynków zlokalizowanych na działce budowlanej do powierzchni tej działki budowlanej. Z kolei, wyznaczona dla terenu o symbolu IZ5.1MN-U w przedmiotowej uchwale *intensywność zabudowy* jest fakultatywnym elementem planu miejscowego, o czym stanowi art. 15 ust. 3 pkt 11 *upzp*, którą zdefiniowano w art. 2 pkt 31 *upzp* i należy przez nią rozumieć stosunek sumy powierzchni wszystkich kondygnacji budynków zlokalizowanych na działce budowlanej do powierzchni tej działki budowlanej.

2) W uchwale zastosowano symbole: IZ5.1MN, IZ5.2MN, IZ5.1MN-U, IZ5.1KDG, IZ5.1KR. Zastosowanie wskazanych symboli jest niezgodne z § 4 pkt 1 i § 9 pkt 1 *rozporządzenia*, a także z pkt 6 *Standardów stosowania w projekcie planu miejscowego symboli, nazw i oznaczeń graficznych* zawartych w II części załącznika nr 1 do *rozporządzenia*.

Gmina w złożonych wyjaśnieniach tłumaczy, że oznaczenie literowo-cyfrowe zastosowane przed numerami i symbolami poszczególnych terenów wynika z przyjętej i stosowanej od kilkunastu lat w planach miejscowych dla miasta Raciborza systematyki nazewnictwa i numeracji poszczególnych terenów, mającej na celu uszeregowanie i uporządkowanie kolejnych zmian obowiązującego planu. Według Gminy powyższe

zostało przewidziane przez ustawodawcę dopuszczeniem podziału obszaru objętego planem na jednostki przestrzenne, co pozwala na stanowanie aktów prawa miejscowego w sposób spójny, zintegrowany i co bardzo ważne utrwalaony i rozpoznawalny przez mieszkańców – przyjęta systematyka dotyczy pierwszego członu oznaczenia terenu, tj. oznaczenia *przed kropką*. Oznaczenie *po kropce*, zgodnie z *rozporządzeniem*, to numer terenu w ramach jednostki oraz jego przeznaczenie. Wobec powyższego, według Gminy, możliwe jest bezbłędne i jednoznaczne przyporządkowanie każdego terenu zgodnie z klasami przeznaczenia terenu określonymi w tym *rozporządzeniu* do terenu wyznaczonego liniami rozgraniczającymi w danym planie miejscowym.

Wojewoda przyjął wyjaśnienia Gminy, jednak nie może się z nimi zgodzić. Należy pamiętać, że § 4 pkt 1 *rozporządzenia* stanowi, 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*. Natomiast przepis § 9 pkt 1 tego *rozporządzenia* wskazuje, że *symbole, nazwy i oznaczenia graficzne dotyczące przeznaczenia terenów stosowane w projekcie planu miejscowego oraz standardy ich stosowania określa załącznik nr 1 do rozporządzenia*. Z kolei, zgodnie z pkt 6 Standardów wskazano: *tereny numeruje się kolejno, stosując liczby całkowite – najpierw numer w ramach planu miejscowego, następnie symbol, przy czym:*

a) *pomiędzy numerem a symbolem nie stosuje się żadnych znaków,*

b) *numerację terenów ustala się dla całego planu miejscowego w sposób ciągły w ramach danego przeznaczenia,*

c) *dopuszcza się podział obszaru objętego planem miejscowym na jednostki przestrzenne, w ramach których ustala się numerację terenów w sposób ciągły w ramach danego przeznaczenia. Numer terenu składa się z numeru jednostki przestrzennej oraz numeru terenu w ramach jednostki oddzielonych kropką.*

Zatem, jak można wywodzić z powyżej przytoczonych przepisów – zastosowanie dla wydzielonej jednostki przestrzennej symbolu literowo-cyfrowego nie jest dopuszczalne.

3) W analizowanej uchwale, w § 13 wyznaczono tereny oznaczone symbolami: IZ5.1MN i IZ5.2MN a w § 14 teren o symbolu IZ5.1MN-U. W punktach 2 powyższych paragrafów uchwały ustalono, że na tych terenach zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna może być realizowana w formie budynków wolnostojących oraz budynków w zabudowie bliźniaczej. Takim zapisem naruszono art. 15 ust. 2 pkt 1 *upzp* oraz § 4 pkt 1 *rozporządzenia*. W celu wyłączenia możliwości lokalizacji zabudowy szeregowej lub grupowej, należało przeznaczenie to zamieścić w przeznaczeniu wykluczonym.

Gmina w złożonych wyjaśnieniach tłumaczy, że zgodnie z pkt 5 załącznika nr 1 do *rozporządzenia* „*określenia nazw klas przeznaczeń uzupełniających oraz wykluczanych dokonuje się w części tekstowej projektu planu miejscowego zgodnie z wartościami określonymi w tabeli*”. Wobec powyższego określenie w części rysunkowej klasy przeznaczenia symbolem MN (z poziomu drugiego tabeli) oraz wykluczenie wybranych klas przeznaczeń w części tekstowej (z poziomu trzeciego tabeli) należy uznać za prawidłowe.

Wojewoda przyjął wyjaśnienia Gminy, jednak nie podziela przedstawionego stanowiska. 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. Przepis § 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 spośród innych terenów, zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia*. 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 część II. *Standardy stosowania w projekcie planu miejscowego symboli, nazw i oznaczeń graficznych* – pkt 1). W przywołanych standardach mowa również 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). Zatem w celu ograniczenia dopuszczalnego na tym terenie rodzaju przeznaczenia należało zastosować przeznaczenie wykluczone, o czym mowa w przywołanym pkt 5 standardów będących częścią załącznika nr 1 do rozporządzenia.

4) W analizowanej uchwale, w § 14 wyznaczono teren oznaczony symbolem: IZ5.1MN-U teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej lub usług. W pkt 1 lit. b tiret piąte powyższego paragrafu wykluczono usługi związane z naprawą i obsługą pojazdów samochodowych, które nie występują w tabeli zawierającej symbole, nazwy i oznaczenia graficzne dotyczące przeznaczenia terenów stosowane w projekcie planu miejscowego. Takim zapisem naruszono art. 15 ust. 2 pkt 1 *upzp* oraz § 4 pkt 1 *rozporządzenia*. W celu wyłączenia możliwości lokalizacji wymienionych usług należało tego dokonać w zasadach zagospodarowania terenu a nie w przeznaczeniu terenu.

Gmina w złożonych wyjaśnieniach tłumaczy, że usługi związane z naprawą i obsługą pojazdów samochodowych nie mają odzwierciedlenia w klasach przeznaczeń określonych w *rozporządzeniu*. Należy zauważyć, że ustawodawca przewidział określone klasy przeznaczeń, jednak nie wszystkie rodzaje działalności gospodarczej można w sposób jednoznaczny i nie budzący żadnych wątpliwości przyporządkować do tych przeznaczeń (jak w omawianym przypadku). W związku z faktem, że to specyficzna działalność, mogąca powodować konflikty społeczne, dodatkowo ją wykluczono.

Wojewoda przyjął wyjaśnienia Gminy, jednak nie podziela przedstawionego stanowiska. Jak już wspomniano powyżej, 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*. Omówiona została również dyspozycja wynikająca z art. 15 ust. 2 pkt 1 *upzp*. Wojewoda ponownie podkreśla, że § 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 spośród innych terenów, zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia*. 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). W przywołanych standardach mowa również 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)*.

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 Miasta Racibórz Nr II/19/2024 z dnia 5 czerwca 2024 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów zlokalizowanych w jednostkach strukturalnych Studzienna i Sudół w Raciborzu, 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 Miasta Racibórz 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 Miasta Racibórz.

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.