



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 5 sierpnia 2024 r.

Poz. 5435

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IFIII.4131.1.71.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 1 sierpnia 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 2024 r. poz. 1130)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr III/22/2024 z dnia 27 czerwca 2024 r. Rady Miejskiej Kuźni Raciborskiej w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Kuźnia Raciborska Etap III (Dz. Urz. Woj. Śl. z 2024 r., poz. 5055, ogłoszony 11 lipca 2024 r.)

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 27 czerwca 2024 r. Rada Miejska Kuźni Raciborskiej podjęła uchwałę Nr III/22/2024 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Kuźnia Raciborska Etap III.

Stosownie do przepisu art. 20 ust. 2 *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (zwanej dalej również: *upzp*) w dniu 2 lipca 2024 r. Rada Miejska Kuźni Raciborskiej przekazała organowi nadzoru uchwałę Nr III/22/2024 wraz z dokumentacją prac planistycznych, celem dokonania oceny zgodności tej uchwały z prawem.

W dniu 26 lipca 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 wyjaśnienia wymaga, 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.

Uchwała intencyjna Rady Miejskiej Kuźni Raciborskiej została podjęta 29 października 2020 r. Ze względu na fakt podjęcia uchwały intencyjnej przed 24 grudnia 2021 r., w tym przypadku, zastosowanie mają przepisy 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 zwane: *rozporządzeniem*).

1. Naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 1 *upzp*, art. 15 ust. 2 pkt 6 *upzp*, § 4 pkt 1 *rozporządzenia*, § 8 ust. 2 *rozporządzenia*.

Przeznaczenia terenów oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenów następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Przepis art. 15 *upzp* 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. Ponadto zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 *upzp* w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów. Z kolei § 4 pkt 1 *rozporządzenia* stanowi o tym, że ustalenia części tekstowej projektu planu miejscowego formułuje się zgodnie z wymogami: – ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów powinny zawierać określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania, w tym symbol literowy i numer wyróżniający go spośród innych terenów. Zgodnie z § 8 ust. 2 *rozporządzenia* na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń.

Na załączniku nr 1 w części graficznej planu miejscowego brak oznaczenia terenu pomiędzy ulicami 3.28KDD i 3.7KDD.

Dla wskazanego terenu nie określono przeznaczenia terenu oraz nie ustalono dla niego zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów.

Ponadto, na załączniku nr 1 w części graficznej planu miejscowego wydzielono liniami rozgraniczającymi tereny oznaczone symbolami 3.1IK i 3.2IK nie ustalając przy tym przeznaczenia terenu jak i zasad ich zagospodarowania. Co również stanowi naruszenie przywołanych przepisów.

2. Naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 1 *upzp* oraz § 8 ust. 2 *rozporządzenia*.

W § 32 ust. 1 badanej uchwały Rada Miasta w Kuźni Raciborskiej wskazuje, że wydzieliła na rysunku planu, liniami rozgraniczającymi, tereny pompowni ścieków i oznaczyła symbolami 3.1IKP i 3.2IKP. Faktycznie na załączniku nr 1 części graficznej brak takich terenów. Analogicznie w § 6 wskazano, że wydzieliła się między innymi teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oznaczony symbolem 3.45MN, ale nie wyznaczono takiego terenu na załączniku nr 1 części graficznej. Powyższe stanowi naruszenie przywołanych na wstępie przepisów prawa.

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

W przedmiotowej uchwale w § 27 ust. 2 pkt 3 dla terenów komunikacji pieszo – rowerowej ustalono: „szerokość w liniach rozgraniczających (w obszarze planu), zgodnie z rysunkiem planu:

- a) 3.3KP – od 3,60 m do 4,00 m,
- b) 3.4KP – od 4,00 m do 4,50 m,
- c) 3.5KP – od 4,70 m do 10,00 m,
- d) 3.6KP – 14,80 m,
- e) 3.7KP – od 4,90 m do 6,80 m,

f) 3.8KP – od 1,90 m do 4,00 m”

Szczegółowa analiza części graficznej – załącznika nr 1 rysunku planu wykazała, że szerokość terenów KP w liniach rozgraniczających jest inna niż podana w uchwale np: teren 3.4KP we fragmencie ma więcej niż 4,50 m, teren 3.5KP ma mniej niż 4,70 m, teren 3.6KP ma mniej jak 14,80 m. W związku z brakiem powiązania tekstu planu miejscowego z rysunkiem planu miejscowego naruszono zatem § 8 ust. 2 rozporządzenia.

W tekście uchwały wyraźnie wskazano, że szerokość terenu w liniach rozgraniczających jest zgodna z rysunkiem planu. 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).

4. Naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 6 *upzp* oraz § 25 ust. 1 w związku z § 143 Zasad Techniki Prawodawczej stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283 - dalej: *ztp*).

Przepis § 25 ust. 1 *ztp* stanowi, iż: „Przepis prawa materialnego powinien możliwie bezpośrednio i wyraźnie wskazywać kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować (przepis podstawowy)”.

Jak już wskazano w pierwszym zarzucie rozstrzygnięcia zgodnie z art.15 ust. 2 pkt 6 *upzp* w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów. Ustalając w przedmiotowej uchwale udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej: *dowolny % lub z dopuszczeniem 0% oraz nie mniej niż 5%, z dopuszczeniem 0%* nie spełniono obowiązku wynikającego z art.15 ust. 2 pkt 6 *upzp* oraz § 143 *ztp*, gdyż przepis prawa, w tym prawa miejscowego, powinien możliwie bezpośrednio i wyraźnie wskazywać kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować. Potencjalny inwestor nie wie jaki udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej powinien zastosować.

5. Naruszenie § 3 ust. 1 Rozporządzenie Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 25 sierpnia 1959 r. w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze (Dz. U. z 1959 nr 52 poz. 315).

Zgodnie z § 3 ust. 1 Rozporządzenie Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 25 sierpnia 1959 r. w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze (Dz. U. z 1959 r. nr 52 poz. 315) odległość cmentarza od zabudowań mieszkalnych, od zakładów produkujących artykuły żywności, zakładów żywienia zbiorowego bądź zakładów przechowujących artykuły żywności oraz studzien, źródeł i strumieni, służących do czerpania wody do picia i potrzeb gospodarczych, powinna wynosić co najmniej 150 m; odległość ta może być zmniejszona do 50 m pod warunkiem, że teren w granicach od 50 do 150 m odległości od cmentarza posiada sieć wodociągową i wszystkie budynki korzystające z wody są do tej sieci podłączone.

W przedmiotowej uchwale uwzględniono granice pasów izolujących wokół terenu cmentarza, oznaczonego symbolem 3.1CC o szerokości 50,00 m i 150,00 m (liczonej od linii rozgraniczającej cmentarz). W pasie izolującym wokół terenu cmentarza w planie miejscowym wyznaczono tereny oznaczone symbolami 3.11MN-U, 3.46MN i 3.47MN, dla których ustalono w przeznaczeniu: zabudowę mieszkaniową jednorodziną. Ponadto w § 52 ust. 3 pkt. 1 w pasie izolującym teren cmentarza o szerokości 50,00 m zakazuje się realizacji

zakładów produkujących artykuły żywności, zakładów żywienia zbiorowego, zakładów przechowujących artykuły żywności.

Gmina, w ramach wyjaśnień, przedstawiła, że tereny oznaczone symbolami 3.11MN-U, 3.46MN i 3.47MN, w części objętej pasem izolacyjnym wokół istniejącego cmentarza oznaczonego symbolem 3.1CC o szerokości 50 m są już zabudowane. Dla terenów w części objętej pasem izolacyjnym wokół istniejącego cmentarza obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego obejmujący tereny centralne miasta Kuźnia Raciborska – uchwała Nr XLI/353/2006 Rady Miejskiej Kuźni Raciborskiej z dnia 20 kwietnia 2006 r. Przedmiotowy miejscowy plan uwzględnią zastaną zabudowę mieszkaniową.

Wojewoda przyjął wyjaśnienia Gminy, jednakże nie podziela tego stanowiska, gdyż nie wprowadzając zakazu w planie miejscowym przeznaczenia umożliwiającego realizację nowej zabudowy mieszkaniowej w odległości 50 m od cmentarza, naruszono przepisy § 3 ust. 1 Rozporządzenie Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 25 sierpnia 1959 r. w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze.

6. Naruszenie § 25 ust. 1 w związku z § 143 *ztp*.

W § 37 ust. 2 pkt 5 ustalono zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania tereny w sytuacji realizacji przeznaczenia obejmującego wyłącznie ogród działkowy. Tymczasem, w § 37 ust. 2 dla terenów o przeznaczeniu podstawowym oraz o przeznaczeniu uzupełniającym – nie dopuszczono ogrodów działkowych.

Powyższym doszło do naruszenia § 25 *ztp*, gdyż przepis prawa, w tym prawa miejscowego, powinien możliwie bezpośrednio i wyraźnie wskazywać kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować. Potencjalny inwestor nie wie, czy i jaki rodzaj zabudowy na danej działce będzie mógł zrealizować, gdyż ustalone przeznaczenie terenu, nie jest powiązane z zasadami kształtowania zabudowy.

7. Naruszenie z art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 3 lutego 1995r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2024r. poz. 82) oraz art. 17 pkt 6 lit. c *upzp*.

Zgodnie z art. 7 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne gruntów leśnych stanowiących własność Skarbu Państwa – wymaga uzyskania zgody Ministra Ochrony Środowiska. Przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne dokonuje się w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

Zgodnie z art. 17 pkt 6 lit. c *upzp* – wójt, burmistrz albo prezydent występuje o zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, jeżeli wymagają tego przepisy odrębne.

W granicach niniejszej uchwały znajdują się grunty Skarbu Państwa, pozostające w zarządzie Lasów Państwowych, które na etapie sporządzania planu miejscowego nie zostały objęte procedurą zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, co stanowi naruszenie przepisów ww. ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

8. Dodatkowo należy wskazać, że po szczegółowej analizie badanej uchwały, organ nadzoru stwierdza, że Rada Miejska wprowadziła błędne odesłania w jej treści:

1) w § 4 ust. 1 pkt 4 przedmiotowej uchwały, definiując przeznaczenie uzupełniające terenu, odniesiono się do pkt 2, wskazując, że w tymże punkcie opisano definicję przeznaczenia. Definicja przeznaczenia terenu zawarta jest jednak w pkt 3, a w przywołanym pkt 2 zawarta jest definicja terenu;

2) w zdaniu wprowadzającym do wyliczenia w § 20 ust. 2 pkt 2 uchwały, w którym ustalono przeznaczenie uzupełniające, odniesiono się do zasad zagospodarowania, o których mowa w pkt 3. Natomiast w pkt 3 nie ustalono zasad zagospodarowania, a regulacje tej jednostki redakcyjnej są niezrozumiałe.

3) w zdaniu wprowadzającym do wyliczenia w § 30 ust. 2 pkt 3 uchwały, w którym ustalono przeznaczenie uzupełniające dla terenów energetyki o symbolach 3.1IE, 3.2IE, 3.3IE, 3.4IE i 3.5IE, odniesiono się do zasad zagospodarowania, o których mowa w tymże pkt 3. Zasady zagospodarowania znajdują się jednak w pkt 4.

Formułowane przepisy planu miejscowego budzą uzasadnioną wątpliwość, co do zakresu ich stosowania, a sposób ich redagowania jest niedopuszczalny. Plan miejscowy stanowiąc akt prawa miejscowego, nie może wprowadzać norm dezinformujących. Wobec powyższego, tutejszy organ zobowiązany jest stwierdzić

naruszenie przepisów *zasad techniki prawodawczej*. Stosownie do wskazanej normy prawnej, przepis prawa materialnego powinien bowiem możliwie bezpośrednio i wyraźnie wskazywać kto, w jakich okolicznościach i jak się powinien zachować.

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 Kuźni Raciborskiej Nr III/22/2024 z dnia 27 czerwca 2024 r. w sprawie *miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Kuźnia Raciborska Etap III*, – 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 Kuźni Raciborskiej 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 Kuźni Raciborskiej.

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.