



# DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 4 listopada 2024 r.

Poz. 7201

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IFIII.4131.1.84.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 28 października 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2024 r., poz. 1465 i 1572) i art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (Dz. U. z 2024 r., poz. 1130) – dalej: *upzp*

### **stwierdzam nieważność**

uchwały nr IX.31.2024 Rady Gminy w Ślemieniu z dnia 19 września 2024 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Ślemień.

### **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 19 września 2024 r. Rada Gminy w Ślemieniu podjęła uchwałę nr IX.31.2024 w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Ślemień.

Stosownie do przepisu art. 20 ust. 2 *upzp* w dniu 26 września 2024 r. Rada Gminy w Ślemieniu przekazała organowi nadzoru uchwałę nr IX.31.2024 z dnia 19 września 2024 r. wraz z dokumentacją prac planistycznych, celem dokonania oceny zgodności tej uchwały z prawem.

W dniu 16 października 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 trybu i zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w następującym zakresie:

Na wstępie należy wskazać, że zastosowanie w niniejszej sprawie znajduje przepis art. 67 ust. 3 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 *upzp* w brzmieniu sprzed nowelizacji, tj. w brzmieniu sprzed 24 września 2023 r. gdyż uchwała o przystąpieniu do sporządzenia zmiany planu miejscowego nr XLVII.292.2022 Rady Gminy Ślemień została podjęta 28 września 2022 r. 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*. Zatem konieczne stało się posługiwanie nazwami zgodnymi z załącznikiem nr 1 przywołanego *rozporządzenia*.

I. Zgodnie z art. 67a ust. 5 *upzp* dane przestrzenne tworzone dla aktów planowania przestrzennego stanowią załącznik do uchwały przyjmującej akt.

W § 1 ust. 3 przedmiotowej uchwały wskazano załączniki do uchwały, którymi są:

- załącznik nr 1 – rysunek planu sporządzony w skali 1:1000, obejmujący tereny objęte zakresem niniejszej zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Ślemień;
- załącznik nr 2 – zawierający rozstrzygnięcia o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu;
- załącznik nr 3 – zawierający rozstrzygnięcia o sposobie realizacji, zapisanych w planie inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy oraz zasadach ich finansowania zgodnie z przepisami o finansach publicznych.

Z analizy przedłożonej uchwały wynika, że nie dołączono pliku GML w formie załącznika zawierającego dane przestrzenne, o których mowa w art. 67a ust. 3 i 5 *upzp*. Załącznik GML jest załącznikiem wymaganym w uchwale przyjmującej miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, a zatem Rada Gminy w Ślemieniu nie wypełniła obligatoryjnego obowiązku wynikającego z przepisów *upzp*.

II. Zgodnie z art. 14 ust. 1 i 2 *upzp*, w celu ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy, rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, której integralną częścią jest załącznik graficzny przedstawiający granice obszaru objętego projektem planu lub jego zmianą. Biorąc powyższe pod uwagę, uchwała intencyjna powinna określać, w sposób jednoznaczny, nie budzący jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych, jaki obszar będzie objęty tym planem lub jego zmianą.

Uchwała nr XLVII.292.2022 Rady Gminy w Ślemieniu z dnia 28 września 2022 r. w sprawie przystąpieniu do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Ślemień była pierwszym etapem prowadzącym do uchwalenia zmiany niniejszego planu miejscowego, inicjującym proces tworzenia aktu prawa miejscowego. Granice obszaru objętego przystąpieniem do sporządzenia zmiany planu miejscowego określono na załączniku graficznym do uchwały oraz w tekście uchwały, gdzie jednoznacznie wskazano, że przystępuje się do zmiany planu miejscowego w granicach jednostki urbanistycznej S/52R.

Po analizie załącznika graficznego stanowiącego załącznik do przedmiotowej uchwały, stwierdzić należy, że wprowadzone zmiany wykraczają poza zakres podjętej uchwały intencyjnej i obejmują swoimi granicami również teren oznaczony na rysunku planu miejscowego symbolem S/90L, przyjętego uchwałą nr XXXVII.196.2013 Rady Gminy Ślemień z dnia 28 czerwca 2013 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Ślemień. Jeżeli więc w toku sporządzania projektu planu miejscowego przebieg granic został zmieniony to konieczne stało się odpowiednie skorygowanie uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego i ponowienie procedury w niezbędnym zakresie.

Powyższym naruszono tryb i zasady sporządzania planu miejscowego wynikające z *upzp*.

Gmina, w ramach wyjaśnień – pismem nr BD.6723.1.1.2024 z dnia 21 października 2024 r. przedstawiła, że zakres zmiany jest tożsamy z zakresem określonym w uchwale intencyjnej i dotyczy tylko i wyłącznie całej jednostki urbanistycznej S/52R, a w toku kolejnego sprawdzenia dopatrzyła się błędu w przebiegu linii rozgraniczającej pomiędzy jednostką urbanistyczną S/52R i S/90L, który zostanie poprawiony w trybie poprawy oczywistej pomyłki.

Wojewoda nie akceptuje wyjaśnień Gminy, gdyż w związku z błędnie przyjętą granicą obszaru objętego planem, uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa. Konieczne więc jest stwierdzenie nieważności tej uchwały.

III. W § 3 ust. 2 przedmiotowej uchwały przyjęto klasę przeznaczenia terenu: tereny rolne wraz z przynależnym zagospodarowaniem terenu oznaczoną symbolem S/52R. Uczyniono to niezgodnie z przepisami rozporządzenia, gdyż w myśl § 4 pkt 1 *rozporządzenia* 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*.

Zgodnie natomiast z zasadami zawartymi w części II pkt 5 załącznika nr 1 tego *rozporządzenia* zawierającej *Standardy stosowania w projekcie planu miejscowego symboli, nazw i oznaczeń graficznych*

określenie nazw klas przeznaczeń uzupełniających oraz wykluczanych dokuje się w części tekstowej projektu planu miejscowego zgodnie z wartościami określonymi w tabeli. W celu ustalenia przeznaczenia dla terenów zabudowy mieszkaniowej, komunikacji oraz rolnictwa stosuje się wyłącznie poziom drugi lub trzeci. Ponadto w pkt 6 tych *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.*

Czyli jak wynika z powyższego w przedmiotowej uchwale dla terenów rolnictwa należało przyjąć nazwę klasy przeznaczenia z poziomu 2 lub 3, w tym przypadku teren rolnictwa z zakazem zabudowy lub teren zabudowy związanej z rolnictwem, a określenie nazw klas przeznaczeń uzupełniających oraz wykluczanych należało dokonać w części tekstowej projektu planu miejscowego zgodnie z wartościami określonymi w tabeli.

W przedmiotowej uchwale w sposób nieprawidłowy określono jeden z obligatoryjnych elementów planu miejscowego jakim jest przeznaczenie terenu S/52R. Zastosowany w uchwale symbol S/52R jest niezgodny z wytycznymi zawartymi w § 4 pkt 1 i § 9 ust. 1 *rozporządzenia*, a także pkt 6 *Standardów stosowania w projekcie planu miejscowego symboli, nazw i oznaczeń graficznych* zawartych w załączniku nr 1 do *rozporządzenia*, gdyż zastosowanie dla wydzielonej jednostki przestrzennej symbolu literowo-cyfrowego nie jest dopuszczalne. Powyższe stanowi więc naruszenie ww. *rozporządzenia*.

Gmina w ramach wyjaśnień przedstawiła, że symbol jednostki urbanistycznej S/52R będącej przedmiotem zmiany planu miejscowego, został zaadoptowany z obowiązującego planu miejscowego dla obszaru całej Gminy i pozostawiony niezmiennym. W ramach tej jednostki nie zostały wprowadzone żadne nowe jednostki urbanistyczne. W toku prac projektowych uznano, że dokonywanie zmiany oznaczeń poprzez zamianę symbolu „/” na kropkę dla jedynej jednostki urbanistycznej w całej Gminie zaburzy porządek oznaczeń zastosowanych w całej Gminie.

Wojewoda nie akceptuje wyjaśnień Gminy, gdyż ze względu na fakt podjęcia uchwały intencyjnej po 24 grudnia 2021 r., w tym przypadku zastosowanie mają wskazane wyżej przepisy *rozporządzenia*, o czym stanowi § 12 ust. 1 tegoż *rozporządzenia*. Zatem konieczne stało się posługiwanie nazwami zgodnymi z załącznikiem nr 1 przywołanego rozporządzenia.

IV. 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.

W § 3 ust. 2 pkt 4 lit. g przedmiotowej uchwały w terenie oznaczonym symbolem S/52R nie ustalono minimalnej i maksymalnej intensywności zabudowy. Powyższym doszło do naruszenia przepisów art. 15 ust. 2 pkt 6 *upzp*.

Gmina w ramach wyjaśnień przedstawiła, że w jednostce urbanistycznej S/52R stanowiącej zakres zmiany dopuszcza się jedynie zabudową gospodarczą i magazynową dla obsługi podstawowej funkcji rolnej. Z założenia jest to więc głównie teren upraw polowych pozbawiony jakiegokolwiek zabudowy czyli o współczynniku intensywności zabudowy równym zeru i ten stan co do zasady przyjęto jako parametr minimalny. Określono natomiast maksymalny współczynnik intensywności zabudowy na poziomie 0,2.

Wojewoda nie akceptuje wyjaśnień Gminy, gdyż w związku z dopuszczeniem zabudowy na terenie objętym zmianą należało zgodnie z *upzp* określić zarówno maksymalną jak i minimalną intensywność zabudowy.

V. Zgodnie z art. 15 ust. 1 *upzp* wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zwierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz przepisami odrębnymi,

odnoszącymi się do obszaru objętego planem, wraz z uzasadnieniem. Zgodnie natomiast z art. 16 ust. 1 *upzp* plan miejscowy sporządza się w skali 1:1000 z wykorzystaniem urzędowych kopii map zasadniczych albo w przypadku ich braku map katastralnych. Natomiast § 7 ust. 1 *rozporządzenia* wskazuje, że część graficzna projektu planu miejscowego zawiera:

- 1) nazwę planu miejscowego;
- 2) określenie skali w formie liczbowej i liniowej;
- 3) informację o układzie współrzędnych zgodnym z obowiązującym państwowym systemem odniesień przestrzennych oraz wskazanie kierunku północy;
- 4) informację o źródle pochodzenia użytego materiału państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, o której mowa w art. 40c ust. 3 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2021 r. poz. 1990);
- 5) wyrys ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy z oznaczeniem granic obszaru objętego projektem planu miejscowego wraz z legendą zawierającą oznaczenia występujące na tym wyrysie;
- 6) legendę;
- 7) granice obszaru objętego planem miejscowym;
- 8) określenie przeznaczenia terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania oraz ich symbole i oznaczenia graficzne wraz z numeracją wyróżniającą je spośród innych terenów;
- 9) linie zabudowy;
- 10) granice i oznaczenia terenów lub obiektów, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy.

Z kolei § 8 tego *rozporządzenia* określa sposób sporządzenia części graficznej. I tak część graficzną projektu planu miejscowego sporządza się w technice graficznej zapewniającej czytelność ustaleń planu i mapy, z wykorzystaniem której jest on sporządzony, oraz możliwość wyłożenia projektu planu miejscowego do publicznego wglądu, sporządzania jego kopii, a także ogłoszenia w dzienniku urzędowym województwa. Część graficzną projektu planu miejscowego sporządza się w sposób umożliwiający jednoznaczne jej powiązanie z częścią tekstową projektu planu miejscowego. Ponadto § 9 ust. 2 *rozporządzenia* stanowi iż podstawowe oznaczenia graficzne i nazwy dotyczące linii stosowanych w części graficznej projektu planu miejscowego określa załącznik nr 2 do *rozporządzenia*.

Jak wynika z § 2 ust. 1 przedmiotowej uchwały załącznik nr 1 – rysunek planu stanowi część graficzną miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Ustaleniami rysunku planu są:

- linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnym sposobie użytkowania;
- symbole terenów;
- rodzaje przeznaczeń terenów;
- nieprzekraczalne linie zabudowy;
- oznaczenia i granice stref, w tym ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej.

Analiza części graficznej wykazała, że rysunek planu miejscowego nie został uchwalony w skali 1:1000. W związku z powyższym mapa jest nieczytelna co stanowi naruszenie § 8 *rozporządzenia*.

Ponadto na rysunku planu miejscowego wyrys ze studium nie zawiera oznaczenia granic obszaru objętego projektem planu miejscowego oraz legendy zawierającej oznaczenia występujące na tym wyrysie. Na rysunku planu miejscowego nie wprowadzono granic obszaru objętego zmianą planu miejscowego zgodnie z § 7 ust. 1 pkt 7 *rozporządzenia* oraz § 9 ust. 2 *rozporządzenia*, który stanowi iż podstawowe oznaczenia graficzne i nazwy dotyczące linii stosowanych w części graficznej projektu planu miejscowego określa załącznik nr 2 do *rozporządzenia*. Na rysunku brak też linii rozgraniczającej tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania i nieprzekraczalnej linii zabudowy, o których mowa w § 2 ust. 1 przedmiotowej uchwały. Z przepisów art. 15 *upzp* wynika, jaka materia powinna znaleźć się w planie miejscowym. 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.

Po analizie rysunku planu i treści planu miejscowego stwierdzić należy, że oprócz braku ww. wymienionych linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania i nieprzekraczalnych linii zabudowy, brak jest również: *oznaczeń i granic stref, w tym ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej.*

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 miejscowego a częścią graficzną planu. Tak więc powyższym naruszono ww. przepisy *upzp* oraz *rozporządzenia*.

**VI. Zasady Techniki Prawodawczej** stanowiące 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*, określają sposób formułowania przepisów zmieniających. Ww. przepisy *ztp* regulują sposób formułowania artykułu, podział na ustępy lub paragrafy. W obrębie artykułu (ustępu) zawierającego wyliczenie wyróżnia się dwie części: wprowadzenie do wyliczenia oraz punkty. W obrębie punktów można dokonać dalszego wyliczenia, wprowadzając litery. W obrębie liter można dokonać kolejnego wyliczenia, wprowadzając tiret. W obrębie tiret można dokonać kolejnego wyliczenia, wprowadzając podwójne tiret. W przedmiotowej uchwale w § 3 ust. 2 pkt 3 lit. c oraz pkt 4 lit. g nie zastosowano się do ww. zasad, co spowodowało, że tekst uchwały jest nieczytelny dla odbiorcy planu miejscowego. Powyższe stanowi naruszenie przepisów *ztp*.

Podsumowując należy zaznaczyć, że przepisy art. 28 *upzp* 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 Gminy w Ślemieniu nr IX.31.2024 z dnia 19 września 2024 r. *w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Ślemień*, 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 Gminy w Ślemieniu 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 Gminy w Ślemieniu.

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.