



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 3 sierpnia 2022 r.

Poz. 5122

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IFIII.4131.1.52.2022 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 1 sierpnia 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 *ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, 583, 1005 i 1079) i art. 28 ust. 1 *ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (Dz. U. z 2022 r. poz. 503)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 233/XXXII/2022 Rady Gminy Kamienica Polska z dnia 28 czerwca 2022 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru położonego w obrębach Wanaty oraz Zawada, w zakresie:

- § 42 ust. 1 pkt 2 lit. a;
- § 43 ust. 1 pkt 2 lit. a;
- § 42 ust. 2 pkt 1;
- § 43 ust. 2.

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 28 czerwca 2022 r. Rada Gminy Kamienica Polska podjęła uchwałę nr 233/XXXII/2022 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru położonego w obrębach Wanaty oraz Zawada.

Stosownie do przepisu art. 20 ust. 2 cyt. *ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (zwanej dalej: *upzp*), w dniu 1 lipca 2022 r., Wójt Gminy Kamienica Polska przekazał organowi nadzoru uchwałę nr 233/XXXII/2022 oraz w dniu 8 lipca 2022 r., dokumentację prac planistycznych odzwierciedlającą przebieg postępowania w sprawie uchwalenia miejscowego planu, celem dokonania oceny zgodności tej uchwały z prawem.

W dniu 26 lipca 2022 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze i umożliwił złożenie wyjaśnień w zakresie zarzutów wskazanych w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego.

Wójt Gminy Kamienica Polska skorzystał z przysługującego uprawnienia i złożył w dniu 28 lipca 2022 r. wyjaśnienia (znak pisma: IW.6722.2.2019 z dnia 28 lipca 2022 r.).

W trakcie prowadzonego postępowania nadzorczego Wojewoda Śląski, po przeanalizowaniu legalności przedmiotowej uchwały z uwzględnieniem wyjaśnień gminy, stwierdził, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w następującym zakresie.

W § 42 ust. 1 uchwały Rada Gminy Kamienica Polska wprowadziła ustalenia szczegółowe dla *terenu rolniczego, lasów oraz wód powierzchniowych śródlądowych*, oznaczonego na rysunku planu symbolem **12R/ZL/WS**. Dla wskazanego terenu dopuszczono w ramach przeznaczenia podstawowego (pkt 1):

- a) *uprawy polowe,*
- b) *zieleń urządzona,*
- c) *zieleń izolacyjna,*
- d) *łąki*
- e) *sady,*
- f) *lasy,*
- g) *wody powierzchniowe śródlądowe;*

oraz w ramach przeznaczenia uzupełniającego (pkt 2):

- a) **obiekty do parkowania,**
- b) *infrastruktura drogowa,*
- c) *obiekty infrastruktury technicznej.*

W § 43 ust. 1 uchwały Rada Gminy Kamienica Polska wprowadziła ustalenia szczegółowe dla *terenu rolniczego, wód powierzchniowych śródlądowych oraz drogi wewnętrznej*, oznaczonego na rysunku planu symbolem **1R/WS/KDW**. Dla wskazanego terenu dopuszczono w ramach przeznaczenia podstawowego (pkt 1):

- a) *uprawy polowe,*
- b) *zieleń urządzona,*
- c) *łąki*
- d) *lasy,*
- e) *wody powierzchniowe śródlądowe,*
- f) *infrastruktura drogowa;*

oraz w ramach przeznaczenia uzupełniającego (pkt 2):

- a) **obiekty do parkowania,**
- b) *obiekty infrastruktury technicznej.*

Ponadto, w § 42 ust. 2 pkt 1 i § 43 ust. 2 uchwały, plan miejscowy wskazuje na ustalenia dotyczące zagospodarowania terenów 12R/ZL/WS i 1R/WS/KDW: „*obiekty do parkowania należy sytuować w odległości minimum 10 m od linii rozgraniczającej terenu 3WS*”.

Jednocześnie, plan miejscowy w § 4 ust. 1 pkt 37 uchwały definiuje „**obiekty do parkowania**”, jako kategorię przeznaczenia terenu, wskazując, że należy przez to rozumieć „**samodzielny budynek lub budowlę, w tym parking terenowy otwarty, parking dla rowerów, a także części wbudowane w budynek lub budowlę, przeznaczone do przechowywania pojazdów samochodowych, a także obiekty do nich podobne, nienależące do innego przeznaczenia terenu**”.

Dodatkowo, w § 6 uchwały Rada Gminy Kamienica Polska wprowadziła ustalenia tak zwane *ogólne*, dla całego obszaru objętego planem, o ile ustalenia dla terenów nie stanowią inaczej. W tym między innymi ustaliła wysokość zabudowy i wysokość budynków gospodarczych oraz garaży (§ 6 pkt 1 i 2 uchwały), pokrycia dachów, materiał okładzinowy ścian budynków i kolory tynków (§ 6 pkt 3, 4 i 5 uchwały), minimalną wartość wskaźnika intensywności zabudowy (§ 6 pkt 7 uchwały), układ połączeń dachowych (§ 6 pkt 8, 9, 10, 12 uchwały). Natomiast nie określiła zarówno w ustaleniach ogólnych, jak i szczegółowych, jak w żadnym innym miejscu planu miejscowego, dla wskazanych terenów (12R/ZL/WS i 1R/WS/KDW) pozostałych wskaźników i parametrów zabudowy (powierzchni zabudowy, maksymalnej intensywności zabudowy i powierzchni biologicznej czynnej), tym samym uniemożliwiając realizację przedmiotowego uzupełniającego przeznaczenia terenu, tj. **obiektów do parkowania**.

Rada Gminy Kamienica Polska dopuszczając, w ramach terenów 12R/ZL/WS i 1R/WS/KDW, **obiekty do parkowania** (o których mowa w przepisach § 42 ust. 1 pkt 2 lit. a i § 43 ust. 1 pkt 2 lit. a uchwały), bez określenia powierzchni zabudowy, maksymalnej intensywności zabudowy i powierzchni biologicznej czynnej istotnie naruszyła zasady sporządzania planu miejscowego, tj. art. 15 ust. 2 pkt 6 *upzp* oraz § 4 ust. 6 *rozporządzenia o mpzp*. Przy czym w analizowanym przypadku zastosowanie znajdzie poprzednio obowiązujące rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587; zwane: *rozporządzeniem o mpzp*). Obecnie obowiązujące rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wprowadziło zasadę, zgodnie z którą do projektów planów miejscowych sporządzanych lub zmienianych na podstawie uchwały o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu miejscowego, podjętej przed dniem 24 grudnia 2021 r., stosuje się przepisy dotychczasowe. Uchwała w sprawie przystąpienia do sporządzenia przedmiotowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego została podjęta przez Radę Gminy Kamienica Polska w dniu 16 października 2018 r.

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 zgodnie z § 4 ust. 6 *rozporządzenia o mpzp* ustalenia projektu planu miejscowego dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności określenie linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udział powierzchni biologicznie czynnej, a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził ponadto, że dla terenów o symbolach 12R/ZL/WS i 1R/WS/KDW, wprowadzono wzajemnie wykluczające się ustalenia w zakresie przeznaczenia tych terenów. W ramach przeznaczenia podstawowego dopuszczono szeroko rozumiane funkcje przyrodnicze, między innymi: uprawy polowe, zieleń, łąki, lasy, wody powierzchniowe. Dodatkowo dla tych terenów w ramach przeznaczenia podstawowego wprowadzono **obiekty do parkowania** (zdefiniowane w wyżej przytoczonym przepisie § 4 ust. 1 pkt 37) jako między innymi samodzielne budynki lub budowle przeznaczone do przechowywania pojazdów samochodowych, a także obiekty do nich podobne.

Zdaniem organu nadzoru taki sposób ustalenia przeznaczenia terenów pozostaje w sprzeczności z zasadami sporządzania planu określonymi w art. 15 ust. 2 pkt 1 *upzp* oraz zapisami *rozporządzenia o mpzp* (§ 4 ust. 1).

Zgodnie ze wskazanym powyżej przepisem ustawowym w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Jak wynika z *rozporządzenia o mpzp*, będącego uszczegółowieniem wskazanej regulacji, ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów powinny zawierać określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania, a także symbol literowy i numer wyróżniający go spośród innych terenów. Ponadto, zgodnie z art. 1 ust. 2 pkt 1 *upzp* uwzględnia się zwłaszcza wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury.

Uchwalony miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego pozwala na terenach o symbolach 12R/ZL/WS i 1R/WS/KDW lokalizowanie **obiektów do parkowania** o odmiennym przeznaczeniu niż podstawowe (przyrodnicze, z reguły wolne od zabudowy lub ewentualnie dopuszczające możliwość zabudowy obiektami związanymi z przyrodniczym charakterem danego przeznaczenia terenu wynikającym z wcześniejszych analiz, w tym inwentaryzacji urbanistycznej, ekofizjografii), bez określenia wszystkich wskaźników i parametrów zagospodarowania terenu, na jakich przeznaczenia te mogą być realizowane. Dopuszczając alternatywne (**obiekty do parkowania**), nie powiązane ze sobą sposoby zagospodarowania, w ramach jednego terenu wyznaczonego liniami rozgraniczającymi, gmina pozostawiła decyzję, co do funkcji terenu, przyszłym inwestorom, nie wywiązując się tym samym z wynikającego z art. 15 ust. 2 pkt 1 *upzp* obowiązku określenia w planie przeznaczenia terenu i linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Na wskazanych terenach dopuszczono więc zabudowę (samodzielne budynki i budowle przeznaczone do przechowywania pojazdów samochodowych, a także obiekty do nich

podobne), która może być sytuowana de facto w przestrzeni przyrodniczej, w tym korytarzach terenów otwartych, położonych wzdłuż cieków wodnych w bezpośrednim sąsiedztwie upraw rolnych, dopuszczonej enklawie leśnej czy istniejącej zieleni śródpolnej. Korytarze te wraz z kompleksami leśnymi czy zielenią śródpolną tworzą system terenów cennych przyrodniczo o ciągłości przestrzennej i funkcjonalnej, której nie należy naruszać wprowadzając zabudowę, chociażby w postaci gabarytowych miejsc parkingowych.

Zgodnie z uchwalonym planem, na terenach oznaczonych symbolami 12R/ZL/WS i 1R/WS/KDW, może zatem powstać budynek lub budowla, w tym parking terenowy otwarty, przeznaczone do przechowywania pojazdów samochodowych, a także obiekty do nich podobne. Tego rodzaju ustalenia w zakresie przeznaczenia terenu, należy uznać za niedopuszczalne pod kątem łączenia przeznaczeń przyrodniczych z przeznaczeniami z zakresu transportu i związanych z tym uciążliwości. Przeznaczenia te nie są ze sobą spójne, **obiekty do parkowania** są funkcją kolidującą z funkcjami przyrodniczymi. Zdaniem organu nadzoru taki sposób ustalenia przeznaczenia terenów wprost narusza zasady sporządzania planu. Aktualne zapisy planu miejscowego nie spełniają wymogów jednoznacznego i precyzyjnego określenia funkcji terenów po wejściu w życie planu miejscowego, a tym samym naruszają zasady sporządzania planu. Dopuszczenie przesłanki wyboru jednego z kilku alternatywnie określonych przez Radę przeznaczeń terenów, objętych ustaleniami planu, przez podmiot dysponujący tytułem prawnym do terenu prowadzi do przyjęcia, że podmiotem określającym przeznaczenie terenu nie jest rada gminy, tylko właściciel terenu. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 8 sierpnia 2012 r. (sygn. akt II OSK 1334/12) sformułowanie w ten sposób ustaleń planu stwarza stan niepewności, co do ostatecznego przeznaczenia terenów nie tylko w stosunku do właścicieli nieruchomości objętych tym planem, ale także właścicieli nieruchomości bezpośrednio sąsiadujących z obszarem objętym planem. Określone w planie miejscowym przeznaczenie terenu powinno być jednoznaczne i nie może budzić wątpliwości, co do sposobu zagospodarowania danego terenu już z chwilą wejścia planu w życie.

Analizując wskazane postanowienia uchwały, należy mieć również na uwadze, że zgodnie z art. 14 ust. 8 *upzp*, plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego, a akty prawa miejscowego, muszą spełniać szereg ustawowych wymogów. Zawarte w nim normy, poprzez swoją budowę, powinny zapewnić jednoznaczność w ich odbiorze przez wszystkich adresatów jego zapisów, jak również gwarantować wysoki stopień przewidywalności skutków realizacji tych zapisów. Plan miejscowy jest narzędziem służącym do pogodzenia interesów obywateli, wspólnot samorządowych i państwa w sprawach przeznaczenia terenów na określone cele i ustalenia zasad ich zagospodarowania. W ocenie Wojewody ustalenie na jednym terenie, bez rozgraniczenia linią rozgraniczającą, różnych przeznaczeń podstawowych terenu – poza jawną sprzecznością z zapisami ustawy, może prowadzić do licznych konfliktów przestrzennych, związanych z różnym sposobem użytkowania takiego terenu, a adresaci norm zawartych w planie miejscowym pozostają w stanie niepewności, co do przyszłego przeznaczenia terenu.

Mając na uwadze, że dla terenów 12R/ZL/WS i 1R/WS/KDW w zakresie, w jakim tereny te ustalają przeznaczenie „*obiekty do parkowania*”, w ocenie organu nadzoru wyeliminowanie wskazanego przeznaczenia z ustaleń dla tych terenów należy uznać za wystarczające dla zachowania zasad ładu przestrzennego. Powyższe jest zgodne z wyjaśnieniami Gminy Kamienica Polska (pismo znak: IW.6722.2.2019 z dnia 28.07.2022 r.): *Ustalone w przedmiotowym miejscowym planie tereny rolnicze, tj.: teren rolniczy, lasów oraz wód powierzchniowych śródlądowych, oznaczony na rysunku planu symbolem 12R/ZL/WS oraz teren rolniczy, wód powierzchniowych śródlądowych oraz drogi wewnętrznej, oznaczony na rysunku planu symbolem 1R/WS/KDW to tereny otwarte, będące elementem większego obszaru rolniczego, dla których celem planu miejscowego była ochrona przed zabudową oraz niedopuszczanie obiektów kubaturowych, a także priorytet dla zachowania charakteru rolniczego. W przedmiotowej uchwale w § 42 oraz § 43 omyłkowo dopuszczono jako przeznaczenie uzupełniające: obiekty do parkowania, co w kontekście zamierzonego celu planu miejscowego nie ma odniesienia. Mając na uwadze powyższe wycofujemy się z dopuszczonego przeznaczenia uzupełniającego: obiekty do parkowania dla terenów 12R/ZL/WS oraz 1R/WS/KDW. Z naszego punktu widzenia zapisy § 42 oraz § 43 w zakresie obiektów do parkowania są niepotrzebne i omyłkowe.*

Podsumowując należy zaznaczyć, że przepisy art. 28 *upzp* jednoznacznie wskazują, iż istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały 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.

Po wyeliminowaniu wymienionych naruszeń, uchwała nr 233/XXXII/2022 Rady Gminy Kamienica Polska z dnia 28 czerwca 2022 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru położonego w obrębach Wanaty oraz Zawada, może funkcjonować w obrocie prawnym, a zatem, stwierdzenie nieważności uchwały jedynie w części określonej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego, jest uzasadnione.

Stosownie do przepisu art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie nieważności niniejszej uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa z dniem doręczenia Radzie Gminy Kamienica Polska rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie przysługuje prawo złożenia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach. Skargę wnosi się za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni od jego doręczenia.

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.