



WOJEWODA ŚLĄSKI

IFIII.4131.1.40.2021

Katowice, dnia 27 września 2021 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372) i art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2021 r. poz. 741, 784 i 922)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXIX/281/2021 Rady Gminy Gierałtówice z dnia 25 sierpnia 2021 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru sołectwa Przyszowice - Etap I,

w części zawartej w:

1. § 6 pkt 2 lit. a
2. § 7 ust. 2 pkt 2
3. § 10 ust. 7 pkt 5 w zakresie symbolu: – 3KDP
4. § 12 ust. 4 pkt 11 w zakresie słów: *bilans może uwzględniać rotację parkowania oraz zróżnicowany w czasie (w ciągu doby, tygodnia) rozkład zapotrzebowania obsługiwanych funkcji na miejsca parkingowe, pozwalający na ich naprzemienne wykorzystanie.*
5. § 12 ust. 6 pkt 4

UZASADNIENIE

W dniu 25 sierpnia 2021 r. Rada Gminy Gierałtówice podjęła uchwałę nr XXXIX/281/2021 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru sołectwa Przyszowice – Etap I.

Stosownie do art. 20 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t. j. Dz. U. z 2021 r., poz. 741 ze zm., zwanej dalej *upzp*) Wójt Gminy Gierałtówice dnia 26 sierpnia 2021 r., przekazał Wojewodzie Śląskiemu tę uchwałę oraz dokumentację prac planistycznych, w celu dokonania oceny jej zgodności z prawem.

Dnia 20 września 2021 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze, o czym zawiadomił Radę Gminy Gierałtówice, informując jednocześnie o możliwości złożenia wyjaśnień.

W zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego, Wojewoda postawił zarzut co do legalności ustaleń planu miejscowego sformułowanych w następujących paragrafach:

- w § 6 pkt 2 lit. a uchwały, gdzie w wymaganiach wynikających z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych, zakazano sytuowania reklam wielkoformatowych, czym naruszono art. 15 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t. j. Dz. U. 2021 poz. 741 ze zm.), zwanej dalej *upzp.*, w związku z art. 37 a tej ustawy;

- w § 7 ust. 2 pkt 2 lit. a, b, c uchwały, w których ustalono zasady ochrony środowiska oraz racjonalnego wykorzystania powierzchni ziemi na terenach górniczych, dotyczące między innymi planowanej eksploatacji. Tymi regulacjami rada gminy przekroczyła swoje uprawnienia, ponieważ ustanowiła wymogi, które zgodnie z art. 108 ust. 2 pkt 2 lit. b, f, g, h ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. *Prawo geologiczne i górnicze* (t. j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1420 ze zm.) zwaną dalej *upgg.* regulowane są przez plan ruchu zakładu górniczego.

- w § 10 ust. 7 pkt 5 uchwały, w którym wskazano tereny o symbolach 1KDP – 3KDP, jako tereny przeznaczone do realizacji inwestycji celu publicznego. Jednak w § 44 uchwały ustalono przeznaczenie i zasady zagospodarowania tylko terenu o symbolu 1KDP. Również na rysunku planu wyznaczono jedynie teren o symbolu 1KDP. Regulacją § 10 ust. 7 pkt 5 uchwały naruszono art. 20 ust. 1 *upzp.*, a także § 8 pkt 2 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), zwanego dalej *rozporządzeniem.*

- w § 12 ust. 4 pkt 11 oraz w § 12 ust. 6 pkt 4 uchwały, dopuszczono bilansowanie wymaganej liczby miejsc parkingowych z uwzględnieniem rotacji parkowania, ze względu na zróżnicowane w czasie zapotrzebowanie na miejsca parkingowe obsługujące różne funkcje terenu. Zapisy te dopuszczają więc naprzemienne wykorzystanie tych samych miejsc parkingowych, dla których potrzeby parkingowe są rozłożone w czasie – w ciągu doby czy tygodnia. Są więc niezgodne z art. 15 ust. 2 pkt 6 *upzp.* oraz art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (tekst jednolity Dz. U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.) zwaną dalej *usg.*, ponieważ do wyłącznej kompetencji rady gminy należy uchwalanie planów miejscowych, a o ustaleniach zawartych w tym dokumencie nie mogą decydować inne organy administracji samorządowej czy rządowej. Ponadto tak zredagowane przepisy nie wypełniają wymogu § 25 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (t. j. Dz. U. 2016 r., poz. 283).

W dniu 22 września 2021 r. Wójt Gminy Gierałtowiec, pismem PPG.6724.1.54.2021 odniósł się do zarzutów Wojewody. Jednak Wojewoda nie przychylił się do wyjaśnień Wójta z następujących powodów:

1. Wójt Gminy Gierałtowiec, w odpowiedzi na zarzut Wojewody, dotyczący naruszenia art.15 ust. 2 pkt 5 *upzp.*, poprzez ustalenie zakazu sytuowania reklam wielkoformatowych wskazał, iż został on oparty na dyspozycji zawartej w § 4 pkt 5 *rozporządzenia.* Jednak od 11 września 2015 r., kiedy weszła w życie ustawa z dnia 24 kwietnia 2015 r. *o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu* (Dz. U. z 2015 r., poz. 774), kwestie dotyczące zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, winny być regulowane w oddzielnej uchwale – tzw. *krajobrazowej.* Przywołaną ustawą *o zmianie niektórych ustaw...* uchylono również art. 15 ust.3 pkt 9, który do czasu wejścia w życie tej noweli umożliwiał wprowadzenie do planu miejscowego zasad sytuowania reklam. Tak więc normy zawarte w cytowanej wyżej ustawie – jako akcje prawnym wyższego rzędu (dotyczące uchwały tzw. *krajobrazowej*) oraz wg zasady *lex posterior derogat legi priori*, winny być stosowane przed regulacjami zawartymi w *rozporządzeniu.* A ponieważ znowelizowane przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie przewidują możliwości regulowania w planie miejscowym zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, to w konsekwencji kwestie uregulowane w § 6 pkt 2 lit. a uchwały, w związku z art. 37a ust. 1 *upzp.* – *choć niewątpliwie wiążą się z kształtowaniem przestrzeni publicznej oraz szczegółowymi warunkami zagospodarowania terenów w potocznym znaczeniu – to nie mogą*

być uznane za tożsame lub mieszczące się w pojęciu „wymagań wynikających z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych” w rozumieniu art. 15 ust. 2 pkt 5 *upzp.* (vide wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 kwietnia 2020 r. sygn. akt II OSK 1046/19). Tym samym ustalenie dokonane w § 6 pkt 2 lit. a uchwały narusza art. 15 ust. 2 pkt 5 *upzp.* oraz stanowi istotne naruszenie zasad stanowienia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, gdyż *ustawą krajobrazową* dano radzie gminy instrument w postaci uchwały tzw. *krajobrazowej*, stanowiącej akt prawa miejscowego, w której organ stanowiący gminy, może określić dla terenu gminy zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane. I to właśnie w takiej uchwale Rada Gminy Gierałtówice winna zamieścić ustalenia, o których mowa w § 6 pkt 2 lit. a analizowanego aktu.

2. Wyjaśnienia Wójta Gminy Gierałtówice, dotyczące ustaleń zawartych w § 7 ust. 2 pkt 2 lit. a, lit. b, lit. c uchwały wskazują, że Rada Gminy analizowany plan miejscowy traktuje jako akt sporządzony dla terenu górniczego w oparciu o art. 104 ust. 2 *uppg.* Przepis ten stanowi, że **jeżeli w wyniku zamierzonej działalności, określonej w koncesji**, przewiduje się istotne skutki dla środowiska, to dla terenu górniczego lub jego fragmentu można sporządzić miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Jednak sporządzenie takiego „szczególnego” planu miejscowego winno wynikać z przewidywanych dla środowiska skutków działalności koncesjonowanej, określonych w opracowaniach ekofizjograficznych, a także na podstawie projektu zagospodarowania złoża. Winien on również spełniać wymagania zawarte w art. 104 ust. 4 pkt 1-3 *uppg.*, czyli powinien zawierać integrację wszelkich działań podejmowanych w granicach terenu górniczego w celu wykonywania działalności określonej w koncesji, zapewnienia bezpieczeństwa publicznego oraz ochrony środowiska w tym obiektów budowlanych. A z informacji Wójta wynika, że teren górniczy Sońnica III utworzony został na podstawie przepisów dekretu z dnia 6 maja 1953 r. *Prawo górnicze*, na mocy koncesji 59/94 nadanej przez Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa w dniu 21. 04. 1994 r., której ważność przedłużona została do 2042 r., a *działalność przedsiębiorców górniczych będących kolejnymi właścicielami koncesji nie została nigdy poddana ocenie oddziaływania na środowisko*. Tak więc analizowany miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego to raczej „zwykły” plan miejscowy wynikający z władztwa planistycznego gminy (*por.* Rakoczy B. red. *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz.* LEX 2015), sporządzany w oparciu o przepisy zawarte w ustawie *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, którego ustalenia dotyczące terenów górniczych, sformułowane zostały w oparciu o art. 15 ust. pkt 7 i 9 *upzp.* Ustalenia dotyczące warunków jakie należy spełnić planując eksploatację złoża – zawarte w § 7 ust. 2 pkt 2 lit. a – c uchwały, dotyczą jednak etapu decyzyjnego – planu ruchu zakładu górniczego, i nie mogą być podejmowane przez radę gminy w uchwale w sprawie planu miejscowego, lecz przez właściwe organy nadzoru górniczego w drodze decyzji. (art. 108 ust. 9 pkt 11 *upgg.*) Stosownie bowiem do przepisów § 2 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 24 kwietnia 2012 r. *w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących projektów zagospodarowania złóż* (Dz.U. z 2012 r. poz. 511) część opisowa projektów zagospodarowania złóż, z uwzględnieniem zamierzonego sposobu eksploatacji, rodzaju kopaliny i warunków geologicznych prowadzenia eksploatacji, zawiera odpowiednio informacje:

- o położeniu i granicach udokumentowanego złoża;
- zasobach złoża wraz z charakterystyką uwarunkowań geograficznych, prawnych i ochrony środowiska wpływających na ograniczenie możliwości eksploatacji złoża lub części złoża i na lokalizację obiektów zakładu górniczego;
- określenie lokalizacji obiektów zakładu górniczego ograniczających możliwość eksploatacji;

- uzasadnienie granic zamierzonej eksploatacji;
- przedstawienie sposobu i miejsca składowania nadkładu;
- projektowanych filarów ochronnych, ze wskazaniem obiektów objętych ochroną, uzasadnieniem ich granic oraz określeniem warunków ewentualnej eksploatacji złoża objętego filarem ochronnym.

Tym samym, to etap sporządzania projektu zagospodarowania złoża jest etapem wskazującym, na jakich warunkach będzie możliwa eksploatacja złoża. O ile bowiem przepis art. 15 ust. 2 pkt 9 *upzp* upoważnia radę gminy do wprowadzania szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, co do których gmina posiada informacje o możliwych negatywnych skutkach wynikających z planowanej eksploatacji, o tyle projektowanie sposobu eksploatacji zarezerwowane zostało właściwym organom nadzoru górniczego. Zatem zapisy § 7 ust. 2 pkt 2 lit. a, lit. b, lit. c badanej uchwały, należy uznać za wykraczające poza kompetencje rady gminy wynikającą z art. 15 ust. 2 pkt 7 i pkt 9 *upzp*, a tym samym za istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego.

3. Jak wyjaśnił to Wójt Gminy Gierałtowice, wskazanie w § 10 ust. 7 pkt 5 uchwały, terenów o symbolach 1KDP – 3KDP, stanowi omyłkę redakcyjną, gdyż intencją Rady Gminy było ustalenie zasad użytkowania i zagospodarowania terenu o symbolu 1KDP. Tak więc wykreślenie z § 10 ust. 7 pkt 5 uchwały terenów o symbolach 2KDP i 3KDP doprowadzi do spójności części tekstowej z częścią graficzną planu jak tego wymaga art. 20 ust. 1 *upzp.*, a także § 8 pkt 2 *rozporządzenia*, które stanowią, że ustalenia części tekstowej planu miejscowego winny być odzwierciedlone w rysunku planu miejscowego i powinny umożliwiać jednoznaczne powiązanie obu integralnych części tego dokumentu.

4. Ustalenia dokonane w § 12 ust. 4 pkt 11 oraz w § 12 ust. 6 pkt 4 uchwały, dopuszczają naprzemienne wykorzystanie tych samych miejsc parkingowych, dla których potrzeby parkingowe są rozłożone w czasie – w ciągu doby, tygodnia. Naruszają one w sposób istotny zasady stanowienia planu miejscowego, gdyż stosownie do przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 *upzp*, w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, w tym 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. Na konieczność określenia ilości miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych, wskazuje także § 4 pkt 9 lit. c *rozporządzenia*. Rada Gminy Gierałtowice wypełniła ten obowiązek ustalając w § 12 ust. 4 uchwały minimalną ilość miejsc do parkowania, ale zastrzegła jednocześnie w § 12 ust. 4 pkt 11 oraz w § 12 ust. 6 pkt 4 uchwały, że dopuszcza naprzemienne wykorzystanie tych samych miejsc parkingowych, w tym w sytuacji grupowania usług, dla których potrzeby parkingowe są rozłożone w czasie (w tym w układzie dnia, czy tygodnia). Zapisem tym naruszyła art. 18 ust. 2 pkt 5 *usg.* oraz art. 3 ust. 1 *upzp.*, ponieważ uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego czyli decydowanie o tym, w jaki sposób może zostać zagospodarowany teren, oraz na jakich zasadach w jego granicach może następować użytkowanie istniejących obiektów, należy wyłącznie do rady gminy. W ramach uchwalania aktu prawa miejscowego organ stanowiący gminy nie może delegować swoich kompetencji decyzyjnych na inne organy. A tak stało się w przypadku tego zapisu, gdyż nieprecyzyjnie zredagowane normy prawne zawarte w § 12 ust. 4 pkt 11 oraz w § 12 ust. 6 pkt 4 rozpatrywanej uchwały, pozostawiają pole do dowolnej

interpretacji i uznaniowych rozstrzygnięć przez organy podejmujące decyzje na ich podstawie. Należy bowiem zauważyć, że w toku postępowania budowlanego prowadzonego przez organy administracji architektoniczno-budowlanej oraz organy nadzoru budowlanego, badana jest zgodność inwestycji z przepisami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Organy te muszą respektować jego ustalenia, lecz niedopuszczalne jest ich uzupełnianie czy też dowolne doprecyzowywanie przez te osoby czy organy. Dlatego zapisy planów miejscowych muszą być sformułowane tak, by ich interpretacja była jednoznaczna zarówno dla projektantów czy inwestorów, jak i urzędników administracji architektoniczno-budowlanej. To zgodność badanej dokumentacji z przepisami decyduje o pozytywnym skutku tej weryfikacji. Przyjęcie, przez te organy, że inwestycja jest sprzeczna z przepisami prawa miejscowego, stanowi podstawę odmowy udzielenia pozwolenia na budowę, wniesienia sprzeciwu, odmowy oddania inwestycji do użytkowania, czy też legalizacji samowoli budowlanej. W postępowaniu tym organy administracyjne nie mogą jednak samodzielnie uzupełniać regulacji przewidzianych w planie. Tym bardziej, że dopełnienie takie na różnych etapach procesu budowlanego mogłoby być odmienne. (np. z powodu braku ewidencji wykorzystanych miejsc parkingowych, możliwości zmiany profilu działalności gospodarczej itp.). Ponadto tak zredagowany przepis nie wypełnia wymogu § 25 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (t. j. Dz. U. 2016 r., poz. 283), zgodnie z którym przepis prawa materialnego powinien możliwie bezpośrednio i wyraźnie wskazywać – kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się 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 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 wymienionego naruszenia, uchwała Rady Gminy Gierałtowice Nr XXXIX/281/2021 z 25 sierpnia 2021 r. w *sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru sołectwa Przyszowice - Etap I*, 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 uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa z dniem doręczenia Radzie Gminy Gierałtowice rozstrzygnięcia nadzorczego.

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

Z up. WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

Bożena Goldamer - Kapala
Dyrektor Wydziału Infrastruktury

Otrzymuje:
Rada Gminy Gierałtowice

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 wiarygodny odpis pełnomocnictwa.