



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 12 marca 2025 r.

Poz. 1730

Podpisany przez:
Elżbieta Barbara Żabicka-Lakomy
Data: 12.03.2025 08:16:20



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IFIIL.4131.1.16.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 7 marca 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, 1572, 1907 i 1940) i art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130, 1907 i 1940)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XI/128/25 Rady Miejskiej Cieszyna z dnia 29 stycznia 2025 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru Śródmieścia Cieszyna.

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 29 stycznia 2025 r. Rada Miejska Cieszyna podjęła uchwałę Nr XI/128/25 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru Śródmieścia Cieszyna.

Stosownie do przepisu art. 20 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (zwanej dalej: *upzp*) w dniu 5 lutego 2025 r. Rada Miejska Cieszyna przekazała organowi nadzoru uchwałę Nr XI/128/25 z dnia 29 stycznia 2025, a w dniu 6 lutego 2025 r. Wojewoda otrzymał dokumentację prac planistycznych, celem dokonania oceny zgodności tej uchwały z prawem.

W dniu 19 lutego 2025 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze oraz poinformował Gminę o możliwości złożenia wyjaśnień.

Na wstępie wskazać należy, 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 – dalej: *ustawy zmieniającej*), nakazujący sporządzenie planu miejscowego zgodnie z przepisami *upzp* w brzmieniu sprzed nowelizacji, tj. w brzmieniu sprzed 24 września 2023 r. Świadczy o tym uchwała intencyjna Rady Miejskiej w Cieszynie, która została podjęta 27 kwietnia 2019 r. i zmieniona uchwałą z dnia 26 listopada 2020 r. W tym przypadku zastosowanie ma również art. 67 ust. 3 pkt 1 *ustawy zmieniającej*, który wskazuje, że przepisy art. 2 pkt 28-35 (dotyczące definicji nadanych zmianą ustawy), art. 15 ust. 2 pkt 6, ust. 3 pkt 11-13, art. 16 ust. 1a oraz art. 17 pkt 6, stosuje się w brzmieniu nadanym *ustawą zmieniającą*, gdy nie wystąpiono o opinie i uzgodnienia przed dniem wejścia w życie tej ustawy. O opinie i uzgodnienia wystąpiono przed 24 września 2023 r., a zatem regulacje wymienione w art. 67 ust. 3 pkt 1 *ustawy zmieniającej* stosuje się wg brzmienia obowiązującego przed zmianą przepisów. Natomiast 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. nr 164 poz. 1587 – dalej: *rozporządzenie*).

W trakcie prowadzonego postępowania nadzorczego, organ nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z naruszeniem zasad i trybu sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w następującym zakresie:

I. Przepis art. 15 *upzp* wymienia, 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. 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.*

Na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego, o czym stanowi § 8 ust. 2 *rozporządzenia*. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń. 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.

Zgodnie natomiast z § 6 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*) przepisy prawa reguluje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm, wyrażały intencje prawodawcy. Natomiast przepis § 25 *ztp* stanowi iż: „przepis prawa materialnego powinien możliwie bezpośrednio i wyraźnie wskazywać kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować (przepis podstawowy)”. Tak więc miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa miejscowego powinien zawierać regulacje czytelne i niebudzące wątpliwości interpretacyjnych.

W przedmiotowej uchwale na załączniku nr 1 rysunku planu, wykonanego w skali 1:500, teren zlokalizowany pomiędzy terenami oznaczonymi symbolami 5KDZ oraz 8UKk posiada dwa różne oznaczenia cyfrowo-literowe: 21MWU i 22MWU. Pomiędzy terenami nie wyznaczono linii rozgraniczającej tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. W tekście planu natomiast w § 19 ustalono dla ww. terenów różne zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu. Ponadto na rysunku planu brak oznaczenia terenu znajdującego się pomiędzy terenami oznaczonymi na rysunku planu symbolami 6KDZ oraz 8UKk.

Gmina, w ramach wyjaśnień – pismem nr SRM-II.6721.1.2.2025 z dnia 27 lutego 2025 r. wskazała, że ww. teren istotnie nie posiada oznaczenia. Teren ten winien być oznaczony jako 21MWU. Na etapie opiniowania i uzgadniania projektu planu teren ten wraz z fragmentem obecnego terenu 22MWU stanowił jedną jednostkę oznaczoną symbolem 21MWU. Jednakże uwzględniając opinię GKUA, która zwróciła uwagę na konieczność weryfikacji przyjętych wskaźników i parametrów zagospodarowania adekwatnie do występujących na danym terenie uwarunkowań, dokonano zmiany ustaleń planu. Z uwagi na istniejącą zabudowę przejezdową zlokalizowaną wzdłuż ul. Wyższa Brama (6KDZ), która odróżniała się znacząco od zabudowy zlokalizowanej przy ul. Bielskiej (5KDZ), skorygowano przebieg linii rozgraniczającej pomiędzy terenami 21MWU i 22MWU (ograniczono teren 21MWU do obszaru położonego bezpośrednio wzdłuż ul. Wyższa Brama oraz powiększono teren 22MWU). Niestety, nie został przeniesiony symbol 21MWU na właściwe miejsce, co skutkuje lokalizacją na jednym terenie dwóch oznaczeń 21MWU i 22MWU.

Wprowadzonymi ustaleniami przedmiotowego planu miejscowego, naruszono art. 15 ust. 2 pkt 1 *upzp*, który stanowi iż w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Oznacza to obowiązek sprecyzowania w planie miejscowym przyszłego sposobu zagospodarowania i wykorzystania terenu przez takie sformułowania, które jednoznacznie wskazują, jaką funkcję ma dany teren pełnić oraz jakie zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu mają na tym obszarze obowiązywać. Natomiast poprzez brak oznaczenia cyfrowo-literowego na rysunku planu dla jednego z terenów, znajdującego się pomiędzy terenami oznaczonymi na rysunku planu symbolami 6KDZ oraz 8UKk, w tekście planu nie ustalono dla niego przeznaczenia terenu oraz zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu czym naruszono przepisy art. 15 *upzp*. Ponadto poprzez wprowadzenie na jednym terenie dwóch oznaczeń cyfrowo-literowych i ustalenia dla nich różnych zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu doszło do naruszenia ww. przepisów *upzp* oraz § 4 pkt 1 *rozporządzenia* i *ztp*, gdyż przyszły inwestor nie wie jakie powinien zastosować zasady kształtowania zabudowy oraz

wskaźniki zagospodarowania terenu dla ww. terenów. Ponadto w związku z brakiem powiązania tekstu planu miejscowego z rysunkiem planu naruszono także § 8 ust. 2 *rozporządzenia*.

II. Przepis art. 15 *upzp* wymienia, jaka materia powinna znaleźć się w planie miejscowym. Zgodnie z dyspozycją 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. Natomiast § 4 pkt 9 lit. c *rozporządzenia* wskazuje, że ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej powinny zawierać: wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych.

1) W rozdziale 13 przedmiotowej uchwały w zakresie zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenów dla zabudowy usługowej i mieszkaniowej wielorodzinnej (2UMW, 8UMW, 9UMW, 10UMW, 12UMW, 13UMW, 15UMW, 18UMW, 23UMW, 24UMW, 26UMW, 27UMW, 28UMW i 29UMW), zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej i usługowej (4MWU, 5MWU, 7MWU, 17MWU, 18MWU, 19MWU, 28MWU), zabudowy usługowej (1U), zabudowy usługowej kultu religijnego (2UKk, 3UKk) ustalono minimalny wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej w stosunku do powierzchni działki budowlanej: 0%.

2) W rozdziale 9 w § 12 pkt 4 przedmiotowej uchwały w zakresie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemu komunikacji dla terenów oznaczonych symbolami: 1UMW do 29UMW, 1MWU, 4MWU, 5MWU, 8MWU, 9MWU, 10MWU, 14MWU, 15MWU, 17MWU, 18MWU, 19MWU, 20MWU, 21MWU, 23MWU, 24MWU, 25MWU, 28MWU, 29MWU, 30MWU, 31MWU, 32MWU, 34MWU, 40MWU, 41MWU, 44MWU, 46MWU, 50MWU, 4MW, 6MU, 9MU, 10MU, 11MU, 12MU, 1U, 2U, 3U, 5U, 9U, 10U, 11U, 12U, 1UKk, 2UKk, 3UKk, 4UKk, 6UKk, 9UKk, 1UO, 2UO, 4UO, 6UO, 7UO, 10UO, 11UO, 12P/U ustalono minimalny wskaźnik miejsc do parkowania: 0.

Gmina, w ramach wyjaśnień wskazała, że:

- *W/w tereny są w pełni zagospodarowane. Istniejąca na nich zabudowa to zabytkowa zabudowa śródmiejska chroniona nie tylko ustaleniami miejscowego planu, ale w wielu przypadkach również poprzez indywidualny wpis do rejestru zabytków, a także zlokalizowana na obszarze wpisanym do rejestru zabytków jako historyczny układ urbanistyczny. Zabudowa ta w zdecydowanej większości zlokalizowana jest w granicach działek budowlanych, a więc zabudowa stanowi 100% powierzchni działki. (...) Podkreślić należy również, iż miejscowy plan nie zakazuje wykorzystania części terenu na powierzchnię biologicznie czynną (tam, gdzie taka możliwość istnieje), jednakże z uwagi na ochronę konserwatorską w/w terenów zmiana zagospodarowania podwórek jest niemożliwa do zaakceptowania ze stanowiska konserwatorskiego. Zważyć należy również na fakt, że na potrzeby przyjęcia w miejscowym planie właściwych rozwiązań, w tym również odpowiednich wskaźników i parametrów zagospodarowania terenu, została wykonana inwentaryzacja urbanistyczna, która miała na celu rozpoznanie uwarunkowań faktycznych występujących na obszarze objętym planem.*

- *Przed przystąpieniem do działań planistycznych określonych w art. 17 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przeprowadzone zostały pogłębione konsultacje społeczne. (...) Jako istotny czynnik do uwzględnienia w działaniach nie tylko planistycznych wskazano „na wyprowadzenie ruchu ze Śródmieścia na rzecz układu parkingów pierścieniowych oddalonych za centrum, wyłączenie ruchu samochodowego z centrum, a także sprawna komunikacja publiczna”. Wymienione w rozdziale 9 w § 12 pkt 4 tereny, dla których ustalony został wskaźnik „zerowy” miejsc postojowych, to tereny obejmujące ścisłe centrum, z zabudową historyczną pierzejową, gdzie w większości przypadków powierzchnia zabudowy wynosi 100 % w stosunku do działki budowlanej, a te nieruchomości, które posiadają mniejszy wskaźnik powierzchnia zabudowy, nie posiadają przejazdu na zaplecze budynku (...).*

Z uwagi na specyfikę terenu objętego niniejszym planem, biorąc pod uwagę charakterystykę terenu, funkcję i sposób jego zagospodarowania, a także zabytkowy charakter zabudowy (zwarta zabudowa śródmiejska), Wojewoda uznał, że możliwe było określenie minimalnego wskaźnika do parkowania w planie miejscowym na poziomie zero, dla wymienionych w pkt 2 terenów.

Inaczej jednak przedstawia się kwestia wyznaczenia wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej. Dla terenów wskazanych w pkt 1 ustalono minimalny wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej: 0%, a w związku z tym faktycznie go nie ustalono. Wojewoda uznaje ten fakt jako istotne naruszenie art.15 ust. 2 pkt 6 *upzp*. Określenie tego wskaźnika na poziomie „zerowym” jest *de facto* rezygnacją z jego ustalenia. Wojewoda nie podziela twierdzenia, że wszystkie wskazane tereny dotyczą działek, na których powierzchnia zabudowy wynosi 100% w stosunku do działki budowlanej, gdyż przeczy temu m. in. zagospodarowanie terenów o symbolach 15UMW, 4MWU, 7MWU, 28MWU, gdzie wewnątrz kwartałów znajdują się tereny zieleni, wolne od zabudowy. Nawet jeżeli w momencie przyjęcia planu miejscowego powierzchnia działek jest całkowicie uszczelniona przez zabudowę oraz wybrukowana lub wyasfaltowana, to istnieje wiele sposobów takiego ich zagospodarowania, by umożliwić na nich wegetację roślin oraz spływ wód opadowych i roztopowych. Ponadto dopuszczenie na danym terenie nowej zabudowy bądź rozbudowy istniejących obiektów rodzi obowiązek ustalenia dla niej parametrów określonych w art. 15 ust. 2 pkt 6 *upzp*, w szczególności powierzchni biologicznie czynnej. Brak tego parametru na terenach, na których dopuszczono nową zabudowę narusza art. 15 ust. 2 pkt 6 *upzp*. W związku z powyższym poprzez przyjęcie „zerowego” wskaźnika minimalnej powierzchni biologicznie czynnej, doszło do naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego. Na konieczność określenia wskaźnika minimalnego powierzchni biologicznie czynnej wskazuje również Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 listopada 2020 r. II OSK 3745/18: *Na gruncie przepisów u.p.z.p. i rozporządzenia wykonawczego, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, nie może być ustalany na poziomie zerowym. Zerowa powierzchnia biologicznie czynna oznacza w istocie całkowitą dowolność zabudowy w tym zakresie*.

Ponadto, w przedmiotowej uchwale w § 16 ust. 4 pkt 4 lit. a dla terenu 19UMW ustalono dwie różne maksymalne wysokości zabudowy dla budynków frontowych: w tiret pierwsze ustalono 2 kondygnacje nadziemne, ale nie więcej niż 9 m, a w tiret drugie 3 kondygnacje nadziemne, ale nie więcej niż 15m. Natomiast w § 19 ust. 4 pkt 1 lit. d i lit. e na dla terenu oznaczonego symbolem 16MWU ustalono dwa różne wskaźniki powierzchni zabudowy: 60% i 40%.

Gmina, w ramach wyjaśnień wskazała, że błąd stanowi oczywistą omyłkę pisarską.

Jednakże poprzez ustalenie różnych wysokości na jednym terenie oraz dwóch różnych wskaźników powierzchni zabudowy *de facto* nie ustalono jej wcale. Powyższym nie spełniono obowiązku wynikającego z art.15 ust. 2 pkt 6 *upzp* oraz § 25 *ztp*, gdyż przyszły inwestor nie wie jakie powinien zastosować wysokości w przypadku realizacji zabudowy na terenach oznaczonych symbolami: 16MWU i 19UMW.

Co do pozostałych zarzutów, wskazanych w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego, Wojewoda uwzględnił wyjaśnienia Burmistrza Miasta Cieszyna i uznał, że nie stanowią one istotnego naruszenia prawa.

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.

Biorąc powyższe pod uwagę należy uznać, że uchwała Rady Miejskiej Cieszyna Nr XI/128/25 z dnia 29 stycznia 2025 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru Śródmieścia Cieszyna, 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 Miejskiej Cieszyna 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 Radzie Miejskiej Cieszyna.

z up. Wojewody Śląskiego
Dyrektor Wydziału Infrastruktury

Bożena Goldamer-Kapala

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.