



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 27 lipca 2022 r.

Poz. 5016

Podpisany przez:

Elżbieta Zabicka-Lakomy

Data: 27.07.2022 08:32:20



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IFIII.4131.1.51.2022 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 25 lipca 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 BR.0007.XXXVIII.247.2022 Rady Gminy Jejkowice z dnia 20 czerwca 2022 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Jejkowice w granicach administracyjnych.

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 20 czerwca 2022 r. Rada Gminy Jejkowice podjęła uchwałę w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Jejkowice w granicach administracyjnych.

Stosownie do przepisu art. 20 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w dniu 23 czerwca 2022 r. Rada Gminy Jejkowice przekazała organowi nadzoru uchwałę Nr BR.0007.XXXVIII.247.2022 z dnia 20 czerwca 2022 r., a w dniu 24 czerwca 2022 r. Wojewoda otrzymał dokumentację prac planistycznych, celem dokonania oceny zgodności tej uchwały z prawem.

W dniu 20 lipca 2022 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze oraz poinformował Gminę o możliwości złożenia wyjaśnień.

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

1. W § 1 ust. 2 pkt 9 uchwały określono oznaczenie graficzne, będące obowiązującym ustaleniem planu: punkty widokowe - osie widokowe. Z kolei w § 5 ust. 4 ustalono granice strefy „E” - ochrony ekspozycji oraz punkty - osie widokowe. Zawarto w nim ustalenie dla tej strefy, tj. zakaz lokalizacji nowych budynków oraz zieleni wysokiej w sposób ograniczający ekspozycję krajobrazu i przesłonięcia osi widokowych. Analiza rysunku planu wykazała, że zlokalizowano na nim także osie widokowe, które nie zawierają się w wyznaczonej strefie „E”, a dla których nie poczyniono żadnych ustaleń, co skutkuje tym, że na terenach przez które przechodzą osie widokowe nie ustalono w sposób jednoznaczny zasad zagospodarowania. Naruszono tym art. 15 ust. 2 pkt 3a i pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Zastosowana w ww. zapisie uchwały składnia jednoznacznie wskazuje, że wprowadzony zakaz dotyczący lokalizacji nowych budynków oraz zieleni wysokiej odnosi się do strefy „E” – ochrony ekspozycji, nie zaś punktów – osi widokowych. Należy także zaznaczyć, że przeredagowanie tego ustalenia w taki sposób, aby jednoznacznie dotyczyło zarówno strefy jak i osi widokowych wydaje się niewystarczające. Nie wiadomo bowiem, czy wyznaczenie punktów – osi widokowych zgodnie z rysunkiem planu (dwie strzałki mające

wspólny początek, skierowane w różnych kierunkach) wprowadza zakaz tylko na przebiegu tych osi, czy też w pewnym oddaleniu od tych osi, a jeżeli tak to w jakim. Możliwe jest również takie rozumienie tego przepisu, że zakaz obejmuje całą przestrzeń pomiędzy wyznaczonymi na rysunku strzałkami.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 9 *ustawy o planowaniu*, w planie miejscowym określa się obowiązkowo, szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy. Brak ustaleń dla wyznaczonych osi widokowych stanowi istotne naruszenie tego przepisu prawa.

Dodatkowo warto wskazać, że przedmiotowe osie widokowe wrysowano w taki sposób, aby możliwa była obserwacja proponowanego obszaru chronionego krajobrazu „Dolina Potoku Gzel”. Dlatego ustalenia w zakresie możliwości lokalizacji nowej zabudowy czy zieleni wysokiej, stanowią także element zasad kształtowania krajobrazu, o których mówi art. 15 ust. 2 pkt 3a *ustawy o planowaniu*, a które nie zostały uwzględnione w przedmiotowej uchwale.

2. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, 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 w § 4 pkt 6 *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) wskazano, że tekst planu musi zawierać ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu. Ustalenia te powinny obligatoryjnie zawierać w szczególności: określenie linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej, a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu. W tym miejscu należy zwrócić uwagę, że wyżej wymienione rozporządzenie utraciło moc, jednak w analizowanym przypadku znajdzie ono zastosowanie. Zgodnie bowiem z obowiązującym *rozporządzeniem* 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) 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 Jejkowice w dniu 24 maja 2021 r.

W § 12 ust. 1 uchwały wyznaczono tereny o symbolach MN, ustalając przeznaczenie podstawowe - zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna (pkt 1) oraz uzupełniające - m. in. zabudowa usługowa i zabudowa wielorodzinna (pkt 2 lit. a i b). W ust. 1 pkt 3 lit. g tego § ustalono maksymalną wysokość dla budynków zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, mieszkaniowej wielorodzinnej, w przypadku przebudowy budynków istniejących, garaży i budynków gospodarczych oraz budowli. W ustaleniach tych nie zawarto określenia maksymalnej wysokości dla zabudowy usługowej. Podobnie w ust. 1 pkt 3 lit. h wskazanego wyżej § wskazano maksymalną powierzchnię zabudowy budynku mieszkaniowego jednorodzinного, mieszkaniowego wielorodzinного oraz obiektu, ponownie nie ustalając wielkości tego parametru dla budynków usługowych. Co istotne w § 12 ust. 1 pkt 2 lit. b ustalono możliwość lokalizacji wolnostojących budynków usługowych.

Brak ustalenia maksymalnej wysokości oraz powierzchni zabudowy stanowi naruszenie wskazanego wyżej art. 15 ust. 2 pkt 6 *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* oraz § 4 pkt 6 *rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*. Plan miejscowy jako akt prawa miejscowego zawiera obowiązujące przepisy w zakresie przeznaczenia terenu, jego zagospodarowania i warunków zabudowy, jak również w zakresie innych ustaleń. Pominięcie obowiązkowych parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu jest istotnym naruszeniem prawa.

3. W § 10 ust. 1 pkt 7 wyznaczono tereny zagrożone ruchami masowymi ziemi, a w ust. 2 pkt. 5 ustalono dla nich warunki zagospodarowania. Jednocześnie w ust. 3 pkt. 2 tego § poinformowano, że na obszarze objętym planem nie występują obszary zagrożone osuwaniem się mas ziemnych.

Obowiązek ustalania w planie miejscowym granic i sposobów zagospodarowania obszarów osuwania się mas ziemnych nakłada art. 15 ust. 2 pkt 7 *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*. Zgodnie

natomiast z art. 3 pkt 32a *ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska* (t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 1973 ze zm.) pod pojęciem ruchów masowych ziemi, rozumie się powstające naturalnie lub na skutek działalności człowieka osuwanie, splezywanie lub obrywanie powierzchniowych warstw skał, zwietrzliny i gleby. Obserwację oraz rejestr terenów zagrożonych ruchami masowymi oraz terenów, na których występują te ruchy prowadzi starosta, na podstawie art. 110a ust. 1 tej *ustawy*.

Z przytoczonych zapisów uchwały można zatem wywnioskować, że na terenie objętym planem miejscowym występują tereny zagrożone ruchami masowymi ziemi, które nie są związane z zagrożeniem osuwiskowym. Jednak analiza zapisów *studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Jejkowice*, przyjętego uchwałą Nr BR.0007.XXV.164.2021 Rady Gminy Jejkowice z dnia 22 marca 2021 r. wykazała, że na terenie gminy zlokalizowane są obszary zagrożone ruchami masowymi ziemi, nie występują natomiast obszary osuwisk, czyli terenów na których obserwuje się ruchy masowe ziemi. Takie same informacje zawarte zostały także w *Objaśnieniu do mapy osuwisk i terenów zagrożonych ruchami masowymi skala 1:10 000 dla powiatu rybnickiego*. Zatem na obszarze gminy Jejkowice występują tereny zagrożone ruchami masowymi ziemi, nie występują natomiast tereny osuwisk.

Powstała sprzeczność, polegająca na jednoczesnym wskazaniu granic terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz informacji o niewystępowaniu obszarów zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych, co narusza § 25 w związku z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (t.j. Dz. U. 2016 poz. 283), bowiem przepisy prawa materialnego winny wyraźnie wskazywać kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować. Nie wiadomo zatem, która informacja jest prawidłowa i do której należy się zastosować.

Rozbieżność ta doprowadziła także do naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 7 *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*. Nie można bowiem uznać że granice i sposoby zagospodarowania obszarów osuwania się mas ziemnych zostały wyznaczone w prawidłowy sposób, w przypadku gdy wskazano dwie wykluczające się informacje, nawet gdy jedna z nich jest ustalona w sposób prawidłowy.

4. W § 10 ust. 1 pkt 5 lit. a i b uchwały wyznaczono granice terenów zamkniętych oraz granice stref, w których obowiązują szczególne warunki zagospodarowania oraz ograniczenia w użytkowaniu, wynikające z obowiązujących przepisów odrębnych w zakresie transportu kolejowego:

- a) dla budowli i budynków,
- b) dla robót ziemnych;

Analiza przepisów odrębnych, tj. przede wszystkim *ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym* (t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 1984 ze zm.) oraz *rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 7 sierpnia 2008 r. w sprawie wymagań w zakresie odległości i warunków dopuszczających usytuowanie drzew i krzewów, elementów ochrony akustycznej i wykonywania robót ziemnych w sąsiedztwie linii kolejowej, a także sposobu urządzania i utrzymywania zasłon odśnieżnych oraz pasów przeciwpożarowych* (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1247) wykazała, że nie występuje w nich takie nazewnictwo stref, co uniemożliwia jednoznaczne określenie warunków zagospodarowania w nich występujących.

Na podstawie art. 53 ust. 1 i 2 *ustawy o transporcie kolejowym* usytuowanie budowli, budynków, drzew i krzewów oraz wykonywanie robót ziemnych w sąsiedztwie linii kolejowych, bocznic kolejowych i przejazdów kolejowych może mieć miejsce w odległości niezakłócającej ich eksploatacji, działania urządzeń związanych z prowadzeniem ruchu kolejowego, a także niepowodującej zagrożenia bezpieczeństwa ruchu kolejowego. Budowle i budynki mogą być usytuowane w odległości nie mniejszej niż 10 m od granicy obszaru kolejowego, z tym że odległość ta od osi skrajnego toru nie może być mniejsza niż 20 m. Stosownie do treści § 4 ww. *rozporządzenia* roboty ziemne mogą być wykonywane w odległości nie mniejszej niż 4 m od granicy obszaru kolejowego, przy czym przepisu tego nie stosuje się do robót ziemnych związanych z budową, utrzymaniem, remontem i modernizacją linii kolejowej. Wykonywanie robót ziemnych w odległości od 4 do 20 m od granicy obszaru kolejowego powinno być każdorazowo uzgadniane z zarządcą infrastruktury.

W związku z powyższym nie można określić jednoznacznie chociażby, czy w wyznaczonej strefie od budynków i budowli należy stosować także wytyczne dotyczące drzew krzewów.

Dodatkowe wątpliwości budzi lokalizacja nieprzekraczalnych linii zabudowy w sąsiedztwie wyznaczonej granicy strefy dla budynków i budowli. Czy lokalizację ewentualnych budynków w tym terenie należy wyznaczać zgodnie z linią zabudowy czy granicą strefy. Prowadzi to rozbieżności w ustaleniach planu i uniemożliwia zastosowanie jego zapisów w sposób jednoznaczny. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 9 *ustawy*

o planowaniu, w planie miejscowym określa się obowiązkowo, szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy. Nie ulega wątpliwości, że dla jednego terenu wyznaczonego liniami rozgraniczającymi nie mogą funkcjonować ustalenia jednocześnie dopuszczające lokalizację określonych budowli i zakazujące ich sytuowania.

Normy planistyczne miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego muszą stanowić dostatecznie precyzyjną, jasną, czytelną, pełną, wyczerpującą i zamkniętą konkretyzację ustawowych norm planowych. Tym samym regulacja wynikająca z planu miejscowego musi posiadać na tyle dookreśloną i przewidywalną treść normatywną, aby jej adresaci (w tym organy stosujące tę treść w procesach wydawania decyzji administracyjnych, np. w sprawach o udzielenie pozwolenia na budowę, oraz potencjalni inwestorzy) mogli w sposób pewny i względnie jednoznaczny zrekonstruować skonkretyzowane zasady kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu objętego granicami planu. Treść normatywna wynikająca z części tekstowej planu nie może więc cechować się niejednoznacznością, otwartością treściową lub znaczeniową, brakiem precyzji pojęciowej lub definicji pojęć niedookreślonych, gdyż w takim przypadku wprowadzałyby ona stan niepewności dla adresatów zawartych w niej norm, co do uregulowań planu miejscowego, którego zadaniem jest przecież kształtowanie sposobu wykonywania prawa własności (zob. Wyrok WSA w Białymstoku z 25.11.2021 r., II SA/Bk 775/21, LEX nr 3271990).

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. Powstałe w tym przypadku naruszenia przepisów prawa przesądzą o konieczności stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

Biorąc powyższe pod uwagę należy uznać, że uchwała Rady Gminy Jejkowice Nr BR.0007.XXXVIII.247.2022 z dnia 20 czerwca 2022 r. w sprawie *miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Jejkowice w granicach administracyjnych*, narusza wymienione w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczy 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 Jejkowice 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 Jejkowice.

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.