



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 31 lipca 2023 r.

Poz. 5931

Elektronicznie podpisany przez:

Elżbieta Żabicka-Lakomy

Data: 31.07.2023 08:28:09



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IFIII.4131.1.34.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 27 lipca 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 i 572) i art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2023 r. poz. 977)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXI/522/2023 Rady Miejskiej w Koniecpolu z dnia 22 czerwca 2023 r. w sprawie *uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszarów położonych w rejonie ul. Kolejowej i ul. Szkolnej w Koniecpolu – obszar III.*

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 22 czerwca 2023 r. Rada Miejska w Koniecpolu podjęła uchwałę Nr LXI/522/2023 w sprawie *uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszarów położonych w rejonie ul. Kolejowej i ul. Szkolnej w Koniecpolu – obszar III.*

Stosownie do przepisu art. 20 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (zwanej dalej: *upzp*) w dniu 27 czerwca 2023 r. Rada Miejska w Koniecpolu przekazała organowi nadzoru uchwałę z dnia 22 czerwca 2023 Nr LXI/522/2023, a w dniu 30 czerwca 2023 r. – Wojewoda Śląski otrzymał dokumentację prac planistycznych, celem dokonania oceny zgodności tej uchwały z prawem.

W dniu 19 lipca 2023 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:

I. Stosownie do § 9 ust. 1 *uchwały* dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem KG – terenu gospodarki komunalnej, ustalono przeznaczenie podstawowe: budynki, obiekty i urządzenia gospodarki komunalnej wraz z zapleczem administracyjno-socjalnym oraz przeznaczenie dopuszczalne: usługi. Przy czym, w *uchwale* nie zdefiniowano pojęcia „teren gospodarki komunalnej”, ani „obiekty i urządzenia gospodarki komunalnej”. Obowiązek określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego przeznaczenia terenów oznacza konieczność sprecyzowania sposobu jego przyszłego zagospodarowania wykorzystania poprzez takie sformułowania, które jednoznacznie wskazują, jaką funkcję ma dany teren pełnić. Skoro zatem podjęta *uchwała* nie dookreśla przeznaczenia terenu KG, dokonując wykładni tych przepisów w pierwszej

kolejności sięgnąć należy po definicje legalne. I tak ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 679) określa zasady i formy gospodarki komunalnej jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 1 ust 2 tej ustawy *Gospodarka komunalna obejmuje w szczególności zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych*. Doprecyzowanie tej definicji znajdujemy w art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 40), który wskazuje, że zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy, a zadania te obejmują sprawy:

- 1) *ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej;*
- 2) *gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego;*
- 3) *wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz;*
- 3a) *działalności w zakresie telekomunikacji;*
- 4) *lokalnego transportu zbiorowego;*
- 5) *ochrony zdrowia;*
- 6) *pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych;*
- 6a) *wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej;*
- 7) *gminnego budownictwa mieszkaniowego;*
- 8) *edukacji publicznej;*
- 9) *kultury, w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami;*
- 10) *kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych;*
- 11) *targowisk i hal targowych;*
- 12) *zieleni gminnej i zadrzewień;*
- 13) *cmentarzy gminnych;*
- 14) *porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego;*
- 15) *utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych;*
- 16) *polityki prorodzinnej, w tym zapewnienia kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej;*
- 16a) *polityki senioralnej;*
- 17) *wspierania i upowszechniania idei samorządowej, w tym tworzenia warunków do działania i rozwoju jednostek pomocniczych i wdrażania programów pobudzania aktywności obywatelskiej;*
- 18) *promocji gminy;*
- 19) *współpracy i działalności na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie;*
- 20) *współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw.*

Budynki, obiekty i urządzenia służące gospodarce komunalnej to zarówno obiekty oczyszczalni ścieków, budynki ochrony zdrowia i opieki społecznej, szkoły, przedszkola, targowiska, budynki mieszkalne, jak również zabudowa cmentarna. Oczywiście jest, że są to przeznaczenia diametralnie różne i potencjalnie konfliktowe.

Zgodnie z 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. Przywołany przepis odczytywać należy w związku z art. 4 ust. 1 tej *ustawy*, w którym określono podstawowe,

a zarazem obligatoryjne elementy planu miejscowego czyli ustalenia przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobu zagospodarowania terenu i warunków zabudowy.

Przyjmuje się, że ten sam teren może mieć w planie różne przeznaczenie, a tym samym dopuszczalne jest ustalenie dla jednego terenu różnych funkcji. Jednakże łączenie sprzecznych funkcji, mogących na siebie niekorzystnie oddziaływać w ramach zagospodarowania jednego terenu – należy uznać za niezgodne z zasadą ładu przestrzennego i dobrą praktyką planowania przestrzennego. Tworzy to bowiem rodzaj chaosu przestrzennego i może prowadzić do konfliktów społecznych (tak NSA w wyroku z 29 kwietnia 2020 r. sygn. akt II OSK 2209/19, wszystkie wyroki publ. w CBOSA). W wyroku z 6 lipca 2020 r., sygn. akt II OSK 863/20 Naczelny Sąd Administracyjny podkreślał, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, jako akt prawa miejscowego powinien zawierać regulacje czytelne i niestwarzające wątpliwości interpretacyjnych. Jeżeli tego nie czyni, budząc wątpliwości zasadniczej natury, co do przeznaczenia terenu, to może stanowić zagrożenie dla standardów państwa prawa, powielając wątpliwości na etapie rozstrzygnięć indywidualnych (por. wyrok NSA z dnia 9 czerwca 2014 r., sygn. akt II OSK 3083/13).

Ustalenia *uchwały* określające dla terenu *KG* tak szeroką możliwość zagospodarowania pozostają w sprzeczności nie tylko z art. 15 ust. 2 pkt 1 upzp, ale również z § 4 pkt 1 i § 7 pkt 7 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie *wydanego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego* (Dz. U. nr 164, poz. 1587), które stanowią odpowiednio, że 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, oraz że projekt rysunku planu miejscowego powinien zawierać linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania oraz ich oznaczenia. Zgodnie z ukształtowanym w orzecznictwie sądowoadministracyjnym stanowiskiem, wyżej przywołane przepisy nie ustanawiają bezwzględnego zakazu wielofunkcyjnego przeznaczenia terenu oraz ustalania dla danego terenu funkcji mieszanej. Możliwość dokonywania takich ustaleń jest obwarowana wymogiem, by różne (alternatywne) funkcje nie były ze sobą sprzeczne, a co za tym idzie nie wykluczały się. (por.: wyrok NSA z dnia 9 listopada 2011 r., sygn. akt II OSK 1962/11; wyrok NSA z dnia 23 lutego 2012, sygn. akt II OSK 2551/11; wyrok NSA z dnia 12 lutego 2013 r., sygn. akt II OSK 2490/12; wyrok NSA z dnia 13 lutego 2013 r., sygn. akt II OSK 2488/12; wyrok NSA z dnia 10 maja 2017 r., sygn. akt II OSK 1649/16; wyrok NSA z dnia 29 kwietnia 2020 r., sygn. akt II OSK 2209/19; wyrok NSA z dnia 17 marca 2022 r., sygn. akt II OSK 818/21; wyrok NSA z dnia 8 czerwca 2022 r., sygn. akt II OSK 1752/21). Skoro zatem Rada Miejska w Koniecpolu zamierzała ustalić, dla obszarów położonych w rejonie ul. Kolejowej i ul. Szkolnej w Koniecpolu – obszaru III, zagospodarowanie związane z gospodarką komunalną powinna była – doprecyzować, które ze *zbiorowych potrzeb wspólnoty* zamierza na tym terenie realizować, albo oddzielić różne/sprzeczne formy zagospodarowania liniami rozgraniczającymi.

II. Cały obszar przedmiotowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego położony jest w granicach *Głównego Zbiornika Wód Podziemnych Nr 408 – Niecka Miechowska*. Stosownie do art. 95 ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – *Prawo geologiczne i górnicze* (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 633) udokumentowane złoża kopalin oraz udokumentowane wody podziemne, w granicach projektowanych stref ochronnych ujęć oraz obszarów ochronnych zbiorników wód podziemnych, a także udokumentowane kompleksy podziemnego składowania dwutlenku węgla, w celu ich ochrony ujawnia się – między innymi w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Tymczasem, ani w treści ani na rysunku planu nie ma informacji o tym zbiorniku wód podziemnych. W odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego Burmistrz Miasta Koniecpola wskazuje, że *zbiornik ten nie posiada wyznaczonych stref ochronnych oraz ustanowionych zasad ochrony. Posiada dokumentację hydrogeologiczną opracowaną w 2011 r., przy czym nie została ona zatwierdzona żadną decyzją*. Jednakże, z opinii Geologa Wojewódzkiego, załączonej do dokumentacji prac planistycznych, wynika, że granice projektowanego obszaru ochronnego GZWP nr 408 zostały zawarte w *Dodatk do dokumentacji hydrogeologicznej Głównego Zbiornika Wód Podziemnych (GZWP) – nr 408 Niecka Miechowska (część NW)* z 31 marca 2011 r. Dokumentacja ta została zatwierdzona przez Ministra Środowiska zawiadomieniem z dnia 15 grudnia 2011 r. (Znak: DGiKGhg-4731-40/6904/55570/11/MJ), o przyjęciu dokumentacji geologicznej, zgodnie z ówczesnie obowiązującym prawem - art. 45 ust. 1a ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. – *Prawo geologiczne i górnicze* (t.j.: Dz. U. z 2005 r. poz. 228 i 1947).

Z treści tego dokumentu wynika, że na projektowanym obszarze ochronnym wnioskowane są zakazy, nakazy i ograniczenia, między innymi zakazy:

- lokalizowania składowisk odpadów komunalnych, niebezpiecznych, innych niż niebezpieczne (oraz obojętnych),
- lokalizowania podziemnych składowisk odpadów komunalnych, niebezpiecznych oraz innych niż niebezpieczne i obojętne,
- lokalizowania cmentarzy i grzebania zwłok zwierzęcych w odległości mniejszej niż 500 m od osad i ujęć wody znajdujących się na kierunku spływu wód podziemnych w wymienionych miejsc,
- lokalizowania magazynów produktów ropopochodnych,

Uwzględnienie projektowanych obszarów ochronnych *Głównego Zbiornika Wód Podziemnych Nr 408 – Niecka Miechowska* w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego obszarów położonych w rejonie ul. Kolejowej i ul. Szkolnej w Koniecpolu ma więc znaczenie nie tylko formalne, ale również może wpływać na sposób i warunki planowanego zagospodarowania terenów.

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. Zarówno brak decyzji Rady Miejskiej w Koniecpolu, co do rodzaju zagospodarowania przewidzianego na jedynym terenie znajdującym się w granicach opracowania, jak i brak uwzględnienia w planie miejscowym projektowanych obszarów ochronnych *Głównego Zbiornika Wód Podziemnych Nr 408 – Niecka Miechowska* przesądził o konieczności wyeliminowania uchwały w całości.

Biorąc powyższe pod uwagę należy uznać, że uchwała Rady Miejskiej w Koniecpolu Nr LXI/522/2023 z dnia 22 czerwca 2023 r. *w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszarów położonych w rejonie ul. Kolejowej i ul. Szkolnej w Koniecpolu – obszar III*, 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 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 w Koniecpolu.

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.