



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 27 września 2022 r.

Poz. 5957

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR IFIII.4131.1.59.2022 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 22 września 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, 1079 i 1561) i art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (Dz. U. z 2022 r. poz. 503 i 1846),

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LIII/526/22 Rady Gminy Bobrowniki z dnia 22 sierpnia 2022 r. w sprawie *miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Bobrowniki – sołectwo Rogoźnik – Etap I* (Dz. Urz. Woj. Śl. z 2022 r., poz. 5271) w części zawartej w § 3 pkt 13 lit. d.

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 sierpnia 2022 r. Rada Gminy Bobrowniki podjęła uchwałę Nr LIII/526/22 Rady Gminy Bobrowniki z dnia 22 sierpnia 2022 r. w sprawie *miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Bobrowniki – sołectwo Rogoźnik – Etap I*.

Stosownie do przepisu art. 20 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, organ nadzoru w dniu 23 sierpnia 2022 r. otrzymał uchwałę Nr LIII/526/22 oraz w dniu 29 sierpnia 2022 r. dokumentację prac planistycznych odzwierciedlającą przebieg postępowania w sprawie uchwalenia miejscowego planu, celem zbadania zgodności tej uchwały z prawem.

W dniu 14 września 2022 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze oraz poinformował Gminę o możliwości złożenia wyjaśnień.

Pismem z dnia 15 września 2022 r. Gmina Bobrowniki złożyła wyjaśnienia w zakresie zarzutów wskazanych w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego.

W trakcie prowadzonego postępowania nadzorczego, organ nadzoru stwierdził, że uchwała Nr LIII/526/22 została podjęta z istotnym naruszeniem przepisów prawa w następującym zakresie.

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zgodnie z dyspozycją art. 1 ust. 1, określa m.in. zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej oraz zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczenia terenów na określone cele oraz ustalenia zasad ich zagospodarowania i zabudowy, przyjmując ład przestrzenny i zrównoważony rozwój za podstawę tych działań.

Zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym należy uwzględnić szereg wartości, między innymi wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury, walory architektoniczne i krajobrazowe, wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych, czy też prawo własności.

Natomiast przepisy art. 15 ust. 2 *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* zawierają zamknięty katalog problemów wymagających uregulowania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Dla każdego wyznaczonego terenu oprócz przeznaczenia określa się zasady kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu.

Wykładnia przytoczonych powyżej przepisów prowadzi do konkluzji, iż zgodnie z wolą ustawodawcy, ustalenia planu muszą zawierać zasady, o których mowa w art. 15 *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, które uwzględniają również wartości, o których mowa w art. 1 ust. 2 *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*. Powyższe przepisy określają podstawowe ramy działania uchwałodawcy miejscowego.

W uchwale w § 3 pkt 13 lit. a-d wskazano, że przez zabudowę istniejącą na obszarze planu należy zrozumieć: *zabudowę o przeznaczeniu i gabarytach istniejących na obszarze planu na dzień wejścia w życie planu, zabudowę dopuszczoną ostateczną decyzją o pozwoleniu na budowę obowiązującą na obszarze planu na dzień wejścia w życie planu, zabudowę dopuszczoną przyjętym zgłoszeniem budowy lub wykonywaniem robót budowlanych na dzień wejścia w życie planu, ale również ostateczne decyzje o pozwoleniu wodno-prawnym obowiązujące na obszarze planu na dzień wejścia w życie planu.*

Z analizy uchwały wynika, że wyłącznie w § 4 ust. 2 pkt 1-4 posłużono się pojęciem istniejącej zabudowy i wprowadzono ustalenia dla niej, w tym: warunki na jakich możliwa jest rozbudowa, nadbudowa, przebudowa, remont, docieplenia i zmiana geometrii i rodzaju dachu oraz utrzymanie sposobu użytkowania niezgodnego z ustaleniami planu lub jego zmiana. Wskazane regulacje dotyczące zabudowy istniejącej wprowadzone w miejscowym planie są niezrozumiałe w kontekście części definicji istniejącej zabudowy zawartej § 3 pkt 13 lit. d odwołującej się do ostatecznych decyzji o pozwoleniu wodnoprawnym. Żadne z ustaleń zawartych w § 4 ust. 2 pkt 1-4 nie koresponduje z definicją uznającą za istniejącą zabudowę – ostateczne decyzje o pozwoleniu wodnoprawnym.

Przepisy art. 389 i 390 *ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. prawo wodne* (Dz. U. z 2021 r., poz. 2233 i 2368 oraz z 2022 r., poz. 88 i 258) przewidują różne przypadki korzystania z wód, na które wymagane jest uzyskanie zgody wodnoprawnej, w tym pozwolenia wodnoprawnego i są to: usługi wodne; szczególne korzystanie z wód; długotrwałe obniżenie poziomu zwierciadła wody podziemnej; rekultywację wód powierzchniowych lub wód podziemnych; wprowadzanie do wód powierzchniowych substancji hamujących rozwój glonów; wykonanie urządzeń wodnych; regulację wód, zabudowę potoków górskich oraz kształtowanie nowych koryt cieków naturalnych; zmianę ukształtowania terenu na gruntach przylegających do wód, mającą wpływ na warunki przepływu wód; prowadzenie przez wody powierzchniowe płynące oraz przez wały przeciwpowodziowe obiektów mostowych, rurociągów, przewodów w rurociągach osłonowych lub przepustów; prowadzenie przez śródlądowe drogi wodne oraz przez wały przeciwpowodziowe napowietrznych linii energetycznych i telekomunikacyjnych oraz również lokalizowanie na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią nowych przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, nowych obiektów budowlanych i gromadzenie na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią ścieków, środków chemicznych, a także innych materiałów, które mogą zanieczyścić wody oraz prowadzenie na tych obszarach przetwarzania odpadów, w szczególności ich składowania. Żadne z zasad wskazanych w § 4 ust. 2 pkt 1-4 uchwały nie koresponduje z realizacjami wymienionymi powyżej, dla których wymagane jest uzyskanie pozwolenia wodnoprawnego.

Przepisami § 3 pkt 13 lit. d, uchwałodawca miejscowy chciał prawdopodobnie usankcjonować inwestycje, które jeszcze nie uzyskały ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę, a której wydanie uzależnione jest od uzyskania pozwolenia wodnoprawnego. Bowiem wydanie pozwolenia wodnoprawnego następuje, między innymi przed uzyskaniem decyzji o pozwoleniu na budowę, decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego oraz decyzji o pozwoleniu na wznowienie robót budowlanych – wydawanych na podstawie przepisów *ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane* (Dz. U. z 2021 r., poz. 2351 oraz z 2022 r., poz. 88, 1557, i 1783), decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej – wydawanej na podstawie przepisów *ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych* (Dz. U. z 2022 r. poz. 176, 1768 i 1783), czy też decyzji o pozwoleniu na realizację inwestycji w rozumieniu przepisów *ustawy z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych* (Dz. U. z 2021 r. poz. 1812). Wydanie pozwolenia wodnoprawnego następuje także przed dokonaniem zgłoszenia budowy lub wykonania robót budowlanych oraz zgłoszenia zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części na

podstawie przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – *Prawo budowlane*. W konsekwencji stosując wykładnię rozszerzającą tego przepisu uchwały istnieje prawdopodobieństwo, że inwestor posiadający pozwolenie wodnoprawne na odprowadzanie ścieków byłby przekonany o możliwości uzyskania pozwolenia na budowę niezgodnego z ustaleniami miejscowego planu na wskazane, w pozwoleniu wodnoprawnym, inwestycje. Kwestionowana regulacja tekstu planu może być różnie interpretowana przez organy administracji architektoniczno-budowlanej, które mogą w odmienny sposób je zastosować.

Normy planistyczne miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego muszą stanowić dostatecznie precyzyjną, jasną, czytelną, pełną, wyczerpującą i zamkniętą konkretyzację ustawowych norm prawnych. 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 terenu objętego granicami planu.

Wskazać w tym miejscu należy, że występujące w obrocie prawnym na obszarze miejscowego planu pozwolenia wodnoprawne nie przesądzały o konieczności uwzględnienia ich w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, wręcz przeciwnie, to pozwolenia wodnoprawne nie mogą naruszać ustaleń miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego na co wskazuje art. 396 ust. 1 pkt 7 ustawy prawo wodne, a zatem wprowadzanie kwestionowanej regulacji dotyczącej ostatecznej decyzji o pozwoleniu wodnoprawnym należy uznać za nieusprawiedliwione.

Gmina w złożonych w odpowiedzi na zawiadomienie wyjaśnieniach wskazuje, że zapisy uchwały odnoszące się do regulacji związanych z istniejącą zabudową zawarte w § 4 ust. 2 pkt 1-4 istotnie nie zawierają odniesienia do sposobu postępowania z ostatecznymi pozwoleniami wodnoprawnymi, jakie mogą obowiązywać w obszarze objętym planem. Dalej stwierdza, że należy uznać, że zapis § 3 pkt 13 lit. d stanowi oczywistą omyłkę pisarską, która nie powinna się znaleźć w projekcie miejscowego planu. W związku z powyższym przedstawiciel Gminy wniósł o uchylenie przepisu § 3 pkt 13 lit. d w uchwale Nr LIII/526/22 Rady Gminy Bobrowniki z dnia 22 sierpnia 2022 roku w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Bobrowniki – sołectwo Rogoźnik – Etap I.

Nie można również pominąć literalnego brzmienia § 3 pkt 12 uchwały, który za istniejącą zabudowę zgodnie z normą zawartą w lit. d tego przepisu nie uznaje inwestycji, obiektu czy realizacji określonej w pozwoleniu wodnoprawnym, ale sam akt jakim jest ostateczna decyzja o pozwoleniu wodnoprawnym obowiązująca na obszarze planu na dzień wejścia w życie planu.

Przepis § 25 ust. 1 *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), stanowi iż: „Przepis prawa materialnego powinien możliwie bezpośrednio i wyraźnie wskazywać kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować (przepis podstawowy)”, a § 6 przywołanych *Zasad*, że „Przepisy ustawy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy”. Skoro plan miejscowy stanowi podstawę do wydania pozwolenia na budowę, to musi być zapisany tak, aby odczytanie jego ustaleń było jasne i precyzyjne dla wydającego to pozwolenie. Normy stanowione przez prawodawcę miejscowego powinny być sformułowane w sposób precyzyjny i jednoznaczny. Taki wymóg stawiany jest aktom prawa miejscowego, jako że stanowią prawo powszechnie obowiązujące na terenie działania organów, które je ustanowiły. Czyli nieprecyzyjnym przepisem § 3 pkt 13 lit. d uchwały naruszono § 6 oraz § 25 *Zasad techniki prawodawczej*, które nakazują aby przepisy redagowane były dokładnie i w ten sposób, by intencje prawodawcy wyrażona były w sposób zrozumiały dla adresatów, a jednocześnie tak, by wskazywały kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować. Zatem wyeliminowanie § 3 pkt 13 lit. d uchwały, było bezwzględnie konieczne, gdyż wskazana w nim regulacja narusza zasady techniki prawodawczej.

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 rzutowały na całą uchwałę.

Po wyeliminowaniu części ustaleń planu, uchwała Rady Gminy Bobrowniki Nr LIII/526/22 z dnia 22 sierpnia 2022 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Bobrowniki – sołectwo Rogoźnik – 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 w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia Radzie Gminy Bobrowniki rozstrzygnięcia nadzorczego.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo złożenia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni od jego doręczenia Radzie Gminy Bobrowniki.

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.