



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 18 grudnia 2023 r.

Poz. 9786

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IFIII.4131.1.68.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 14 grudnia 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, 572, 1463 i 1688) i art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2023 r. poz. 977, 1506, 1597, 1688 i 1890)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LVIII/493/2023 Rady Gminy Rudnik z dnia 8 listopada 2023 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w granicach administracyjnych Gminy Rudnik – Etap I, **w zakresie:**

1) w części tekstowej:

- § 5 ust. 1 w zakresie wyrazów: „A2RM,”,
- § 10 w zakresie wyrazów: „J1R”;

2) w części graficznej:

- załącznik nr 7 w zakresie terenu C1RM,
- załącznik nr 8 w zakresie terenu C1KDD,
- załącznik nr 9 w zakresie terenu E1KDD,
- załącznik nr 10,
- załącznik nr 18.

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 8 listopada 2023 r. Rada Gminy Rudnik podjęła uchwałę *w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w granicach administracyjnych Gminy Rudnik – Etap I*.

Stosownie do przepisu art. 20 ust. 2 *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* w dniu 14 listopada 2023 r. Rada Gminy Rudnik przekazała organowi nadzoru uchwałę Nr LVIII/493/2023 z dnia 8 listopada 2023, a w dniu 22 listopada 2023 r. Wojewoda otrzymał dokumentację prac planistycznych, celem dokonania oceny zgodności tej uchwały z prawem.

W dniu 8 grudnia 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.

1. Art. 15 *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* wskazuje jakie są obligatoryjne i fakultatywne elementy planu miejscowego. Zgodnie z ust. 2 pkt 1 tej *ustawy* w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Zgodnie zaś z ust. 2 pkt 6 przywołanego przepisu prawa w planie miejscowym określa się także 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. Z kolei w myśl § 3 pkt 4 *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) projekt tekstu planu miejscowego powinien zawierać ustalenia, o których mowa w art. 15 ust. 2 i 3 *ustawy o planowaniu*, czyli obowiązkowe i fakultatywne elementy planu miejscowego, natomiast § 4 pkt 6 tego *rozporządzenia* określa wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego (parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu – powinny one zawierać w szczególności określenie: linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udział powierzchni biologicznie czynnej, a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu). Ponadto, art. 15 ust. 1 *ustawy o planowaniu* wskazuje, że projekt planu miejscowego zawiera część tekstową i graficzną. Natomiast zgodnie z art. 20 ust. 1 tej *ustawy* oraz § 8 pkt 2 *rozporządzenia* – część graficzna stanowi załącznik do uchwały, przy czym konieczne jest jej powiązanie z częścią tekstową.

Tymczasem analiza zapisów oraz rysunków planu miejscowego wykazała, że dla terenów oznaczonych symbolami: C1RM (załącznik nr 7), C1KDD (załącznik nr 8) oraz E1KDD (załącznik nr 9) nie ustalono przeznaczenia w treści uchwały.

W złożonych wyjaśnieniach Gmina wskazała, że przedmiotowy plan miejscowy stanowi Etap I uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Rudnik w granicach administracyjnych. Etap I planu miejscowego dotyczy terenów, które nie wymagały zmiany studium uwarunkowań i kierunków gminy Rudnik. W trakcie podziału projektu planu na etapy, do niniejszego planu omyłkowo nie zostały przeniesione ustalenia w części tekstowej dla terenów C1RM, C1KDD i E1KDD.

Brak ustaleń zasad zagospodarowania terenów stanowi naruszenie wymienionych powyżej przepisów – w szczególności art. 15 ust. 2 pkt 1 *ustawy o planowaniu* - skutkujące koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w tej części.

2. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 7 *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego określa się granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, na podstawie odrębnych przepisów, terenów górniczych, a także obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, obszarów osuwania się mas ziemnych, krajobrazów priorytetowych, określonych w audycie krajobrazowym oraz w planach zagospodarowania przestrzennego województwa. Dodatkowo, przepis § 4 pkt 7 cyt. *rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego* wskazuje, że ustalenia dotyczące granic i sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów, w tym terenów górniczych, a także narażonych na niebezpieczeństwo powodzi oraz zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych - powinny zawierać nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów.

Tymczasem na załączniku nr 10 nie wskazano terenu zagrożonego ruchami masowymi przedstawionego w Systemie Osłony Przeciwoświsowej – SOPO. Brak wskazania terenu zagrożonego ruchami masowymi jest naruszeniem wskazanego przepisu.

Gmina wyjaśniła, że uwarunkowania te nie stanowią o braku możliwości przeznaczenia terenu pod zabudowę. Fakt występowania ww. obszarów został przeanalizowany i uwzględniony na etapie sporządzania projektu planu oraz w „Prognozie oddziaływania na środowisko”, gdzie zdecydowano o przeznaczeniu tego terenu pod zabudowę. Samo oznaczenie granic tych obszarów, stanowi wyłącznie element informacyjny.

Gmina wyjaśnia również, że przedmiotowy projekt uzyskał wszystkie niezbędne uzgodnienia i opinie od organów administracji geologicznej. Ponadto, obowiązek uwzględnienia aktualnych warunków geotechnicznych, minimalizujących możliwość wystąpienia katastrof budowlanych na terenach zagrożonych, ustawowo ciąży na inwestorze/kierowniku budowy w trakcie realizacji inwestycji, niezależnie od tego, czy ustalenia planu powielają ten obowiązek w swojej treści.

Wojewoda przyjął do wiadomości przekazane wyjaśnienia jednak ich nie podziela. Głównym zarzutem w przedmiotowej sprawie jest brak wskazania lokalizacji terenu zagrożonego ruchami masowymi. Zauważyć trzeba, że przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w art. 15 ust. 2 pkt 7, odwołują się do przepisów odrębnych w zakresie terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi (rozumie się przez to powstające naturalnie lub na skutek działalności człowieka osuwanie, spęzanie lub obrywanie powierzchniowych warstw skał, zwietrzliny i gleby). Przede wszystkim do tych odrębnych ustaw należy ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2020 r. poz. 1219 z późn. zm. – zwanej dalej „p.o.ś.”). Zgodnie z art. 72 ust. 1 p.o.ś. w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego zapewnia się warunki utrzymania równowagi przyrodniczej i racjonalną gospodarkę zasobami środowiska, w szczególności przez:

- 1) ustalanie programów racjonalnego wykorzystania powierzchni ziemi, w tym na terenach eksploatacji złóż kopalin, i racjonalnego gospodarowania gruntami;
- 2) uwzględnianie obszarów występowania złóż kopalin oraz obecnych i przyszłych potrzeb eksploatacji tych złóż;
- 3) zapewnianie kompleksowego rozwiązania problemów zabudowy miast i wsi, ze szczególnym uwzględnieniem gospodarki wodnej, odprowadzania ścieków, gospodarki odpadami, systemów transportowych i komunikacji publicznej oraz urządzania i kształtowania terenów zieleni;
- 4) uwzględnianie konieczności ochrony wód, gleby i ziemi przed zanieczyszczeniem w związku z prowadzeniem gospodarki rolnej;
- 5) zapewnianie ochrony walorów krajobrazowych środowiska i warunków klimatycznych;
- 5a) uwzględnianie potrzeb w zakresie zapobiegania ruchom masowym ziemi i ich skutkom.

Wymagania te określa się na podstawie opracowań ekofizjograficznych, stosownie do rodzaju sporządzanego dokumentu, cech poszczególnych elementów przyrodniczych i ich wzajemnych powiązań (art. 72 ust. 4 p.o.ś.). Zważając zatem na okoliczność, iż proces planowania przestrzennego powinien uwzględniać wymagania ochrony środowiska (art. 1 ust. 2 pkt 3 ustawy o planowaniu), stwierdzić należy, iż bezpośrednio z norm dotyczących ochrony środowiska wynika, że proces planowania przestrzennego powinien zapewnić warunki utrzymania równowagi przyrodniczej i racjonalną gospodarkę zasobami środowiska, w szczególności przez zapobieganie ruchom masowym ziemi i ich skutkom. Minimalną realizacją tego obowiązku jest wskazanie terenu zagrożonego ruchami masowymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego; kolejnym ustalenie ograniczeń w zagospodarowaniu terenów zagrożonych tymi ruchami. Brak wskazania, że teren J1R jest zagrożony ruchami masowymi stanowi naruszenie wymienionych przepisów.

3. Jak już wskazano wcześniej art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego określa się granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, na podstawie odrębnych przepisów, terenów górniczych, a także obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, obszarów osuwania się mas ziemnych, krajobrazów priorytetowych, określonych w audycie krajobrazowym oraz w planach zagospodarowania przestrzennego województwa. Dodatkowo, stosownie do art. 95 ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2023 r. poz. 633 ze zm.) 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.

Analiza rysunku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wykazała, że nie wykazano, iż teren oznaczony symbolem A2RM (załącznik nr 18) zlokalizowany jest w granicach Głównego Zbiornika Wód Podziemnych nr 332: „Subniecka kędzierzyńsko-głubczycka”, co stanowi naruszenie wyżej wymienionych przepisów prawa.

W zakresie powyższego Gmina wyjaśniła, iż omyłkowo granica nie została oznaczona na załączniku nr 17. Jednak wskazała, że przedmiotowy projekt uzyskał pozytywne uzgodnienia i opinie Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie w zakresie lokalizacji zabudowy w granicach GZWP oraz właściwych organów administracji geologicznej.

Organ nadzoru nie zgadza się z wyjaśnieniami Gminy, że fakt posiadania pozytywnego uzgodnienia lub opinii właściwego, w danym zakresie, organu jest gwarancją zgodności zapisów uchwały z przepisami prawa. Uzgodnienie czy też zaopiniowanie projektu planu nie zwalnia wojewody z obowiązku kontroli legalności uchwały oraz nie stanowi o jego rozstrzygnięciach.

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 wymienionych naruszeń, uchwała Rady Gminy Rudnik Nr LVIII/493/2023 z 8 listopada 2023 r. *w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w granicach administracyjnych Gminy Rudnik – 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 Rudnik 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
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.