



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 31 stycznia 2022 r.

Poz. 632

Elektronicznie podpisany przez:

Krzysztof Nowak

Data: 2022-01-31 11:21:18



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IFIII.4131.1.3.2022 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 28 stycznia 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 *ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 i 1834) i art. 28 ust. 1 *ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (Dz. U. z 2021 r. poz. 741, 784, 922, 1873 i 1986)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXVII/224/2021 Rady Gminy Dąbrowa Zielona z dnia 28 grudnia 2021 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego w miejscowości Dąbrowa Zielona, w gminie Dąbrowa Zielona, w zakresie:

- § 16 ust. 2 pkt 4 uchwały w zakresie słów: „MN i”;
- § 17 pkt 2 uchwały;
- § 19 uchwały;
- § 20 pkt 2 lit. a uchwały;
- § 23 pkt 1 uchwały w zakresie słów: „ , MN”;

oraz oznaczenia na rysunku planu, stanowiącym załącznik nr 1 do uchwały nr XXXVII/224/2021, w zakresie:

- terenu zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oznaczonego symbolem MN.

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 28 grudnia 2021 r. Rada Gminy Dąbrowa Zielona podjęła uchwałę nr XXXVII/224/2021 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego w miejscowości Dąbrowa Zielona, w gminie Dąbrowa Zielona.

Stosownie do przepisu art. 20 ust. 2 cyt. *ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (zwanej dalej: *upzp*), w dniu 29 grudnia 2021 r., Wójt Gminy Dąbrowa Zielona przekazała organowi nadzoru uchwałę nr XXXVII/224/2021 oraz w dniu 3 stycznia 2022 r. dokumentację prac planistycznych odzwierciedlającą przebieg postępowania w sprawie uchwalenia miejscowego planu, celem dokonania oceny zgodności tej uchwały z prawem.

W dniu 12 stycznia 2022 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze i umożliwił złożenie wyjaśnień w zakresie zarzutów wskazanych w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego.

Wójt Gminy Dąbrowa Zielona skorzystała z przysługującego uprawnienia i złożyła w dniu 17 stycznia 2022 r. wyjaśnienia (znak pisma: 0008.1.2022).

W trakcie prowadzonego postępowania nadzorczego Wojewoda Śląski, po przeanalizowaniu legalności przedmiotowej uchwały z uwzględnieniem wyjaśnień gminy, stwierdził, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w następującym zakresie.

1. Plan miejscowy jest podstawowym narzędziem regulacji zagospodarowania przestrzennego (art. 14 ust. 1 *upzp*). Zawiera przepisy powszechnie obowiązujące w zakresie przeznaczenia terenów, ich zagospodarowania oraz warunków zabudowy, stanowiące bezpośrednią podstawę do wydawania między innymi decyzji o pozwoleniu na budowę. Z tego też względu jego przepisy powinny być na tyle precyzyjne i szczegółowe, by nie budzić wątpliwości interpretacyjnych przy wydawaniu decyzji administracyjnych, opartych na tych regulacjach prawnych.

Pamiętać należy przy tym, że plan miejscowy poza tym, że określa przeznaczenie terenu (art. 4 ust. 1 oraz art. 15 ust. 2 pkt 1 *upzp*), obowiązkowo określa również 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 (art. 15 ust. 2 pkt 6 *upzp*). Z przepisu § 12 ust. 1 *rozporządzenia* 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), stanowiącego przepisy wykonawcze do *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, które weszło w życie z dniem 24 grudnia 2021 r. jednoznacznie wynika, że procedowanie projektów planów miejscowych, których uchwały o przystąpieniu do sporządzania zostały podjęte przed dniem 24 grudnia 2021 r., odbywać się powinno na podstawie dotychczasowych przepisów. Zatem zgodnie z przepisem § 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 – zwanego dalej: *rozporządzeniem*), ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności określenie **geometrii dachów**.

Ustalając zasady kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oznaczonego w planie symbolem MN (przeznaczenie terenu: zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna wolnostojąca; przeznaczenie dopuszczalne terenu: funkcja usługowa (usługi charakterze nieuciążliwym) - § 19 pkt 1 i 2 uchwały), w § 19 pkt 5 lit. b uchwały zapisano: *geometria dachów: zgodnie z § 17 pkt 5 uchwały*. Natomiast w przywołanym przepisie uchwały § 17 zapisano: *Ustala się, że terenom wyodrębnionych liniami rozgraniczającymi z obszaru objętego planem, przyporządkowuje się następujące symbole literowe oraz oznaczenia graficzne zgodnie z rysunkiem planu, odnoszące się do ich przeznaczenia, w pkt 5 wymieniając: teren lasów, oznaczony symbolem ZL*.

Z wskazanego przepisu nie wynika jak na terenie zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej (MN) należy kształtować zabudowę w zakresie geometrii dachów. Zatem brak jest zapisu planu, który wypełniłby ustawowy obowiązek. Zatem Rada Gminy Dąbrowa Zielona poprzez błędne odesłanie do innego przepisu uchwały *de facto* nie ustaliła geometrii dachów dla zabudowy przewidzianej w ramach terenu zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej (MN), co narusza art. 15 ust. 2 pkt 6 *upzp*, w związku z § 4 pkt 6 *rozporządzenia*.

Nie można w tym zakresie przyjąć wyjaśnień złożonych przez gminę, pismem z dnia 17 stycznia 2022 r. (znak pisma: 0008.1.2022), w których wskazano, że „pozostawienie inwestorom pewnej dowolności w zakresie kształtowania geometrii dachów na tym terenie, nie stanowi w okolicznościach sprawy istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego. Argumentując to tym, że „teren oznaczony na rysunku planu symbolem MN, zlokalizowany jest na uboczu miejscowości Dąbrowa Zielona, wzdłuż bocznej drogi, prowadzącej w kierunku terenów zalesionych. Sama zaś zabudowa okolicznych terenów jest ukształtowana zarówno poprzez zabudowania kryte dachami stromymi jak i dachami płaskimi”.

Stosownie do art. 4 ust. 1 *upzp* oraz art. 18 ust. 2 pkt 5 *ustawy o samorządzie gminnym*, wyłącznie rada gminy została upoważniona do tego, żeby decydować, w drodze uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, o sposobach zagospodarowania terenów i warunkach ich zabudowy.

Prawodawca miejscowy nie może scedować tego obowiązku na inne organy. W omawianej sytuacji, pozostawienie dowolności interpretacyjnej, co do kształtowania geometrii dachu, tego warunku nie spełnia.

Należy bowiem zauważyć, że w toku postępowania budowlanego prowadzonego przez organy administracji architektoniczno-budowlanej oraz organy nadzoru budowlanego badana jest zgodność inwestycji z przepisami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Przyjęcie, przez te organy, że inwestycja jest sprzeczna z przepisami prawa miejscowego stanowi podstawę odmowy udzielenia pozwolenia na budowę, wniesienia sprzeciwu, odmowy oddania inwestycji do użytkowania czy też legalizacji samowoli budowlanej. W postępowaniu tym organy administracyjne nie mogą jednak samodzielnie uzupełniać regulacji przewidzianej w planie. Tym bardziej, że dopełnienie takie na różnych etapach procesu budowlanego mogłoby być odmienne.

Kwestionowana regulacja planu nie pozwala na określenie zasad kształtowania zabudowy, rażąco naruszając tym samym art. 15 ust. 2 pkt 6 *upzp* oraz § 4 pkt 6 *rozporządzenia*, co uniemożliwia prawidłowe i legalne stosowanie tej uchwały.

2. W § 20 pkt 2 uchwały Rada Gminy Dąbrowa Zielona, dla terenu działalności gospodarczych (oznaczonego symbolem UHG), ustaliła szczególne warunki zagospodarowania terenu oraz ograniczenia w jego użytkowaniu. Przepisem § 20 pkt 2 lit. a uchwały wprowadzono zapis: „ustala się **zachowanie bądź utworzenie biologicznej strefy ochronnej istniejącego rowu otwartego, w formie gruntów porośniętych drzewami i/lub krzewami**”.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 9 *upzp* w planie miejscowym określa się obowiązkowo szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy, co częściowo ustalono w tekście planu przepisem § 20 pkt 2 lit. a. Jednak bez jednoznacznego wskazania terenu, w którym przedmiotowe ograniczenia obowiązują. Na rysunku planu nie oznaczono bowiem miejsca przebiegu istniejącego rowu otwartego, nie wynika on również z podkładu mapowego w ramach przywołanego terenu UHG (którego dotyczą ustalenia) czy nawet całego obszaru objętego planem. Skoro nie jest możliwe ustalenie lokalizacji istniejącego rowu otwartego znajdującego się w obszarze planu (zgodnie z zapisami uchwały), nie jest zatem możliwe wskazanie terenu w ramach obszaru planu, gdzie ma zastosowanie ograniczenie w użytkowaniu tego terenu, wynikające z § 20 pkt 2 lit. a uchwały. Wskazany brak powoduje, że nie wiadomo, gdzie przebiega istniejący rów otwarty i jego biologiczna strefa ochronna (w przypadku jej zachowania), czym jest ta *biologiczna strefa ochronna*, w jaki sposób ma być zachowana (brak konkretnych wytycznych – co zachować, skoro nie znamy położenia tej strefy), kto i jak ma ją utworzyć (nie znamy szerokości tej strefy), a w konsekwencji - na jakim terenie wprowadzono ograniczenia w zabudowie. Opisane uchybienie prowadzić może do sytuacji, w której mimo uchwalenia planu miejscowego z wyżej wymienionymi zapisami, przeznaczenie terenu, jego zagospodarowanie i warunki zabudowy w istocie pozostają niedookreślone – wprowadzone ustalenia nie zostały bowiem skonkretyzowane na rysunku planu.

Z wyjaśnień Gminy wynika, że „w przywołanym paragrafie odniesiono się do rowu otwartego, znajdującego się na terenie oznaczonym na rysunku planu miejscowego symbolem ZL – na terenie sąsiednim. Wskazany rów, stanowi zatem część terenu leśnego, prawidłowo oznaczonego na rysunku planu miejscowego. Zakaz grodzenia nieruchomości przyległych do powierzchniowych wód publicznych wynika z art. 232 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 2233 ze zm.). Powyższy zapis ustawy samodzielnie tworzy strefę biologiczną, o której mowa w przywołanym paragrafie uchwały.

Odnosząc się do wyjaśnień Gminy Dąbrowa Zielona, należy zauważyć, że w świetle art. 197 ustawy *Prawo wodne*, rowy są urządzeniami melioracji wodnych. Zgodnie z przywołanym przepisem art. 232 ustawy *Prawo wodne*, faktycznie zakazuje się grodzenia nieruchomości przyległych, ale do **publicznych** śródlądowych wód powierzchniowych (w odległości mniejszej niż 1,5 m od linii brzegu, a także zakazywania lub uniemożliwiania przechodzenia przez ten obszar). W omawianym przypadku mamy raczej do czynienia z gruntami osób prywatnych, a z przepisu art. 214 ustawy *Prawo wodne* wynika, że woda w rowie, który nie jest napełniany w ramach usług wodnych, ale wyłącznie wodami opadowymi lub roztopowymi lub wodami gruntowymi, znajdujące się w granicach nieruchomości gruntowej stanowią **własność właściciela tej nieruchomości**. Zatem omawiane grunty nie podlegają zakazowi grodzenia, bowiem dotyczy on wyłącznie wód publicznych. Ponadto zakaz grodzenia nie jest równoznaczny z tworzeniem biologicznej strefy ochronnej, która powinna być wyznaczona w planie miejscowym, w kontekście przyjętych przez Radę Gminy Dąbrowa Zielona przepisów uchwały.

Aby przepis § 20 pkt 2 lit. a uchwały miał zastosowanie, należało na rysunku planu wskazać przebieg istniejącego rowu otwartego i istniejącej biologicznej strefy ochronnej, opisać parametry tej strefy, wiadome byłoby wtedy, gdzie ten przepis obowiązuje.

Brak powiązania rysunku planu z tekstem uchwały stanowi naruszenie art. 20 ust. 1 zdanie drugie *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* – plan miejscowy to zarówno część tekstowa, jak i część graficzna uchwały. Część graficzna planu to uszczegółowienie, uzupełnienie i wyjaśnienie części tekstowej a postanowienia planu należy odczytywać łącznie, uwzględniając zarówno część tekstową, jak i graficzną. Tym samym oczywistym jest, że nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową a rysunkiem planu (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie – sygn. akt II SA/Lu 393/09 z dnia 13 października 2009 r.; publ. www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

Mając na uwadze powyższe, a mianowicie niepewność inwestycyjną co do możliwości realizacji zapisów planu miejscowego, bowiem nie wiadomo, gdzie przebiega istniejący rów otwarty oraz kto i w jaki sposób obowiązek nałożony przepisem § 20 pkt 2 lit. a uchwały (zachowanie bądź utworzenie biologicznej strefy ochronnej) ma realizować, należało stwierdzić rażące naruszenie przepisu art. 15 ust. 2 pkt 9 *upzp*.

Powyżej wymienione ustalenia Rady Gminy Dąbrowa Zielona zawarte w uchwale stanowią istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego (art. 15 ust. 2 pkt 1 *upzp*), co uzasadnia stwierdzenie nieważności uchwały nr XXXVII/224/2021 z dnia 28 grudnia 2021 r. w zakresie: **§ 16 ust. 2 pkt 4 uchwały w zakresie słów: „MN i”**; **§ 17 pkt 2**; **§ 19**; **§ 20 pkt 2 lit. a**; **§ 23 pkt 1 uchwały w zakresie słów: „ , MN” oraz oznaczenia na rysunku planu, stanowiącym załącznik nr 1 do uchwały nr XXXVII/224/2021, w zakresie terenu zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oznaczonego symbolem MN**, jako postanowień sprzecznych z prawem. Uchwalony został plan miejscowy bez określonej geometrii dachów dla zabudowy przewidzianej w ramach terenu zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej (MN) oraz z ustaleniem *zachowanie bądź utworzenie biologicznej strefy ochronnej dla istniejącego rowu otwartego*, budzącym wiele wątpliwości interpretacyjnych. W zakresie ustaleń dotyczących rowu brak jest również powiązania rysunku planu z tekstem uchwały.

Podsumowując należy zaznaczyć, że przepisy art. 28 *upzp* jednoznacznie wskazują, iż istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, 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 nr XXXVII/224/2021 Rady Gminy Dąbrowa Zielona z dnia 28 grudnia 2021 r. *w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego w miejscowości Dąbrowa Zielona, w gminie Dąbrowa Zielona*, może funkcjonować w obrocie prawnym, a zatem, stwierdzenie nieważności uchwały jedynie w części określonej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego, jest uzasadnione i zgodne z wnioskiem Gminy Dąbrowa Zielona.

Stosownie do przepisu art. 92 ust. 1 *ustawy o samorządzie gminnym* stwierdzenie nieważności niniejszej uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa z dniem doręczenia Radzie Gminy Dąbrowa Zielona rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie przysługuje prawo złożenia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach. Skargę wnosi się za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni od jego doręczenia Radzie Gminy Dąbrowa Zielona.

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 wiarygodny odpis pełnomocnictwa.