



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

---

Katowice, dnia 24 września 2019 r.

Poz. 6390

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IFIIL.4131.1.64.2019

#### WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 20 września 2019 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 506) w związku z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (t.j. Dz. U. z 2018, poz. 1945, ze zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr X/80/19 Rady Gminy Świnna z dnia 8 sierpnia 2019 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego fragmentu gminy Świnna, obejmującego działki nr 4704, 4705, 4706, 4707, 4708, 4709, 4710, 4711, 4712, w sołectwie Trzebinia, w części określonej w:

- § 7 pkt 6 lit. a) w zakresie słów: „Odstępstwo winno wynikać wprost z indywidualnych opracowań geologicznych wynikających z przepisów odrębnych z zakresu budownictwa”;
- § 7 pkt 6 lit. e) w zakresie słów: „Odstępstwo winno wynikać wprost z indywidualnych dokumentów geologicznych o których mowa w przepisach odrębnych z zakresu budownictwa”.

#### **UZASADNIENIE**

W dniu 8 sierpnia 2019 r. Rada Gminy Świnna podjęła uchwałę Nr X/80/19 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego fragmentu gminy Świnna, obejmującego działki nr 4704, 4705, 4706, 4707, 4708, 4709, 4710, 4711, 4712, w sołectwie Trzebinia.

Stosownie do przepisu art. 20 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (zwanej dalej: upzp) dnia 23 sierpnia 2019 r., Wójt Gminy Świnna przekazał Wojewodzie Śląskiemu uchwałę Nr X/80/19. W dniu 28 sierpnia 2019 r., pismem znak: GK.6722.55.2019 z dnia 21 sierpnia 2019 r., przedłożono dokumentację formalno-prawną do wskazanej uchwały.

W dniu 4 września 2019 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze oraz poinformował Gminę o możliwości złożenia wyjaśnień.

Pismem z dnia 13 września 2019 r., znak: GK.6722.57.2019 Wójt Gminy Świnna złożył wyjaśnienia w zakresie zarzutów zawartych w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego.

W trakcie prowadzonego postępowania nadzorczego, po złożonych przez gminę wyjaśnieniach, organ nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w następującym zakresie:

W myśl przepisu art. 15 ust. 2 pkt 7 upzp w planie miejscowym określa się obowiązkowo **granice i sposoby zagospodarowania** terenów lub obiektów podlegających ochronie, na podstawie odrębnych przepisów, terenów górniczych, a także **obszarów osuwania się mas ziemnych**.

Stosownie do wskazanej regulacji Rada Gminy Świnna wskazała na rysunku planu stanowiącym załącznik nr 1 do uchwały Nr X/80/19, granice terenów osuwisk aktywnych okresowo, tereny osuwisk nieaktywnych, a także wyznaczyła strefę buforową od osuwisk nieaktywnych.

Dla terenów leżących w zasięgu wskazanych obszarów przepisami § 7 uchwały ustalono szczególne zasady zagospodarowania, w tym w pkt 6 lit. a) uchwały w obszarach osuwisk wraz ze strefą buforową ustalono: „*nakaz zabezpieczenia i stabilizacji gruntu w trakcie inwestycji budowlanych poprzez zastosowanie rozwiązań inżynierskich dostosowanych do stwierdzonych warunków gruntowych. Odstępstwo winno wynikać wprost z indywidualnych opracowań geologicznych wynikających z przepisów odrębnych z zakresu budownictwa.*” Z kolei w § 7 pkt 6 lit. e) wprowadzono: „*nakaz projektowania zabudowy w sposób ograniczający obciążenie stoku oraz utratę jego stabilności. Odstępstwo winno wynikać wprost z indywidualnych dokumentów geologicznych o których mowa w przepisach odrębnych z zakresu budownictwa*”.

Po analizie wskazanych zapisów organ nadzoru stwierdził, że wprowadzone odstępstwa od ustalonych planem nakazów są w świetle prawa niedopuszczalne.

Na wstępie zauważyć należy, że geotechniczne warunki posadowienia obiektów budowlanych są regulowane przepisami rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. *sprawie ustalania geotechnicznych warunków posadawiania obiektów budowlanych* (Dz. U. z 2012 r., poz. 463 – zwanego dalej: rozporządzeniem).

Stosownie do regulacji § 4 ust. 2 rozporządzenia warunki gruntowe w zależności od stopnia skomplikowania dzieli się na: proste, złożone, i skomplikowane. Skomplikowane warunki gruntowe występują w przypadku warstw gruntów objętych występowaniem niekorzystnych zjawisk geologicznych, zwłaszcza zjawisk i form krasowych, **osuwiskowych**, sufozyjnych, kurzawkowych, glacitektonicznych, gruntów ekspansywnych i zapadowych, na obszarach szkód górniczych, przy możliwych nieciągłych deformacjach górotworu, w obszarach dolin i delt rzek oraz na obszarach morskich.

Geotechniczne warunki posadawiania ustala się w szczególności w oparciu o bieżące wyniki badań geotechnicznych gruntu, analizę danych archiwalnych, w tym analizę i ocenę dokumentacji geotechnicznej, geologiczno-inżynierskiej i hydrogeologicznej, obserwacji geodezyjnych zachowania się obiektów sąsiednich oraz innych danych dotyczących podłoża badanego terenu i jego otoczenia – § 5 rozporządzenia.

Dodatkowo stosownie do przepisu § 7 i 8 rozporządzenia w przypadku obiektów budowlanych wszystkich kategorii geotechnicznych opracowuje się opinię geotechniczną. Opinia geotechniczna powinna ustalać przydatność gruntów na potrzeby budownictwa oraz wskazywać kategorię geotechniczną obiektu budowlanego.

W świetle przytoczonych przepisów, kwestionowane regulacje uchwały Nr X/80/19 są bezzasadne.

Wprowadzony przepisem § 7 pkt 6 lit. a) uchwały nakaz zastosowania rozwiązań inżynierskich w oparciu o stwierdzone warunki geotechniczne jest de facto powieleniem powyższych przepisów. Wprowadzone natomiast ustaleniami odstępstwo od tego nakazu stoi w sprzeczności z powyższymi przepisami rozporządzenia, jak również regulacjami art. 15 ust. 2 pkt 7 upzp oraz § 25 ust. 1 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „*Zasad techniki prawodawczej*” (t.j. Dz. U. 2016 r., poz. 283 – zwanego dalej: ZTP)

Nie jest możliwe scedowanie, na bliżej nieokreślony podmiot, decyzji w sprawie odstąpienia od warunków zagospodarowania terenu ustalonego planem miejscowym, argumentowanego wynikami indywidualnych opracowań geologicznych. Nie jest bowiem wiadomo, kto, na jakiej podstawie miałby dokonać oceny, czy uzyskane wyniki opracowań geologicznych dają podstawę do odstąpienia od konieczności zabezpieczenia i stabilizacji gruntu. Plan miejscowy jako akt prawa miejscowego nie może pozostawiać wątpliwości interpretacyjnych kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować - § 25 ZTP.

Zarzut podobnej treści należy wystosować także w odniesieniu do przepisu § 7 pkt 6 lit. e) uchwały, wprowadzającego nakaz projektowania zabudowy w sposób ograniczający obciążenie stoku oraz utratę jego stabilności. Również w tym przypadku Rada Gminny Świnna ustaliła odstępstwo od tej normy prawnej, wynikające z wprost z indywidualnych dokumentów geologicznych.

Jeszcze raz należy w tym miejscu wskazać, że żaden z dokumentów wydawanych w toku procesu budowlanego w oparciu o przepisy *rozporządzenia w sprawie ustalania geotechnicznych warunków posadawiania obiektów budowlanych*, nie może zwalniać z warunków ustalonych w akcie prawa miejscowego jakim jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.

Stosownie do art. 4 ust. 1 oraz art. 15 ust. 2 pkt 7 upzp oraz art. 18 ust. 2 pkt 5 *ustawy o samorządzie gminnym*, rada gminy została zobowiązana do tego, żeby w drodze uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zdecydować o sposobach zagospodarowania obszarów osuwania się mas ziemnych. Prawodawca miejscowy nie może scedować tego obowiązku na inne organy. W omawianej sytuacji, pozostawienie dowolności interpretacyjnej co do obowiązku wypełnienia nakazu zastosowania zabezpieczeń i stabilizacji gruntów w trakcie inwestycji budowlanej w obszarach osuwisk wraz ze strefą buforową, stanowi o naruszeniu wskazanych przepisów.

Należy 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 przewidzianych w planie lub podejmować decyzji zastrzeżonych dla organu gminy. Tym bardziej, że dopełnienie takie na różnych etapach procesu budowlanego mogłoby być odmienne.

Kwestionowane regulacje planu pozostawiają w tym zakresie zbyt dużą dowolność interpretacyjną poprzez brak precyzyjnych ustaleń, co uniemożliwia prawidłowe i legalne stosowanie kwestionowanej uchwały. Z jednej strony nakazują bowiem podejmowanie określonych działań, by następnie wprowadzić od nich odstępstwo, jednakże bez wskazania kto i na jakiej podstawie prawnej jest uprawniony do zastosowania tegoż odstępstwa.

Z tego też względu organ nadzoru zobowiązany był do stwierdzenia nieważności przepisów § 7 pkt 6 lit. a i lit. e uchwały w zakresie dopuszczającym odstępstwo od ustalonego planem sposobu zagospodarowania obszarów osuwisk. Eliminacja z obrotu prawnego wadliwych regulacji planu miejscowego umożliwi bowiem legalne jego stosowanie wraz z obowiązującymi przepisami *rozporządzenia w sprawie ustalania geotechnicznych warunków posadawiania obiektów budowlanych*.

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.

Na konieczność taką wskazuje także art. 28 upzp, którego przepisy jednoznacznie stanowią, że 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.

W omawianej sprawie, wskazane istotne naruszenie zasad sporządzania planu dawało organowi nadzoru podstawy do stwierdzenia nieważności uchwały Nr X/80/19 Rady Gminy Świnna z dnia 8 sierpnia 2019 r. *w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego fragmentu gminy Świnna, obejmującego działki nr 4704, 4705, 4706, 4707, 4708, 4709, 4710, 4711, 4712*, w części wskazanej w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia.

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

Stosownie do przepisu art. 92 ust. 1 *ustawy o samorządzie gminnym* stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Śląskiego  
Dyrektor Wydziału Infrastruktury

**Bożena Goldamer-Kapała**