



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

---

Katowice, dnia 5 kwietnia 2013 r.

Poz. 3191

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IFIII.4131.32.2013 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 3 kwietnia 2013 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 ze zm.) w związku z art. 28 ust 1. ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (test jedn. Dz. U. z 2012 r. poz. 647

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Rady Gminy Panki Nr 27.215.2013 z dnia 25 lutego 2013 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Panki **w części dotyczącej następujących zapisów:**

- § 8 ust 3;
- § 25 w zakresie zasad i warunków zagospodarowania terenu tiret 5;
- § 28 zdanie drugie.

#### **Uzasadnienie**

Rada Gminy Panki w dniu 25 lutego 2013 r. podjęła uchwałę Nr 27.215.2013 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Panki dla miejscowości Panki. Stosownie do przepisu art. 20 ust. 2 cyt. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Wójt Gminy Panki pismem z dnia 27 lutego 2013 r. nr RG.0711.3.2013.MM, przekazał organowi nadzoru wymienioną na wstępie uchwałę wraz z załącznikami oraz dokumentacją prac planistycznych w celu zbadania ich zgodności z przepisami prawa.

Stosownie do brzmienia art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o państwowej inspekcji sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. nr 130, poz. 871) do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w stosunku do których podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu, a postępowanie nie zostało zakończone do dnia wejścia w życie ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe. Tej samej treści normę zawiera również art. 3 ust 2 ustawy z dnia 6 sierpnia 2010 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ( Dz. U. nr 155, poz. 1043). Z kolei nowela wprowadzona ustawą z dnia 5 stycznia 2011 r. o zmianie ustawy - Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. nr 32, poz. 159) – zawiera w art. 20 postanowienie, że do spraw wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy stosuje się przepisy dotychczasowe. Rada Gminy Panki przystąpiła do zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego uchwałą z dnia 19 marca 2010 r. W związku z tym zarówno procedurę, jak i zapisy planu należy ocenić stosując przepisy w brzmieniu obowiązującym przed dniem wejścia w życie wymienionych nowelizacji.

Zgodnie z art. 28 ust. 1 cyt. ustawy o planowaniu przesłankami stwierdzenia nieważności uchwały w całości lub w części są: naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego, istotne naruszenie trybu sporządzania planu oraz naruszenie właściwości organów w tym zakresie. Nie budzi wątpliwości, że

naruszenie zasad wywołuje najdalej idące konsekwencje, gdyż podstawę dla unieważnienia uchwały bądź jej części, daje w tym przypadku każde naruszenie prawa.

Przedmiotowa uchwała w ocenie organu nadzoru narusza w części wskazanej w sentencji zasady sporządzania planu miejscowego wynikające z przepisów zawartych w art. 15 ust.2 pkt 4 dotyczących obowiązkowego określenia w planie zasad ochrony dziedzictwa kulturowego oraz art. 15 ust. 3 cyt. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w którym zawarto katalog dopuszczalnych ustaleń planu.

Mocą § 8 ust. 3 uchwały Rada Gminy Panki ustaliła zasady ochrony stanowisk archeologicznych wprowadzając wymóg wyprzedzającego zgłaszania organowi właściwemu w sprawach ochrony zabytków prac związanych z naruszeniem powierzchni ziemi oraz prowadzenia tych prac pod nadzorem archeologicznym. Nakazy te przekraczają kompetencję rady gminy wynikającą z art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w myśl którego w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. W myśl z art. 7 pkt 4 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami jedną z form ochrony zabytków są ustalenia ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Oznacza to prawo do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego szczególnych zasad, na jakich poszczególne zabytki, zależnie od indywidualnych uwarunkowań, mogą być chronione. Kompetencja ta nie oznacza jednak pełnej dowolności i musi być wykładana przez pryzmat obowiązującego prawa. W świetle art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także Rady Gminy Panki musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Wyznaczenie jakiegokolwiek organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań.

W ocenie organu nadzoru wskazane uregulowania uchwały wykraczają poza przyznaną radzie gminy kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej.

Powyższe upoważnienie nie obejmuje możliwości umieszczenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uregulowań nakazujących zabezpieczenia nadzoru archeologicznego, czy też wymogu wyprzedzającego zgłaszania organowi ochrony zabytków wszelkich prac ziemnych. Wszelkie kompetencje i formy działania organów nadzoru konserwatorskiego zostały już określone przez ustawodawcę, a rada gminy nie ma żadnych kompetencji do modyfikowania zakresu działania organów.

Ileokroć ustawodawca chce wprowadzić nakaz nadzorujących badań archeologicznych wprost o tym stanowi w ustawie.

Kwestia obowiązku przeprowadzenia badań archeologicznych uregulowana została w art. 31 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Wedle art. 31 ust. 1a pkt 2 tejże ustawy, osoba fizyczna lub jednostka organizacyjna, która zamierza realizować roboty ziemne lub dokonać zmiany charakteru dotychczasowej działalności na terenie, na którym znajdują się zabytki archeologiczne, co doprowadzić może do przekształcenia lub zniszczenia zabytku archeologicznego, jest obowiązana, z zastrzeżeniem art. 82a ust. 1, pokryć koszty badań archeologicznych oraz ich dokumentacji, jeżeli przeprowadzenie tych badań jest niezbędne w celu ochrony tych zabytków. Zgodnie zaś z art. 31 ust. 2 zakres i rodzaj niezbędnych badań archeologicznych, o których mowa w ust. 1a, ustala wojewódzki konserwator zabytków w drodze decyzji, wyłącznie w takim zakresie, w jakim roboty budowlane albo roboty ziemne lub zmiana charakteru dotychczasowej działalności na terenie, na którym znajdują się zabytki archeologiczne, zniszczą lub uszkodzą zabytek archeologiczny. Z powyższego wynika, że obowiązek przeprowadzenia prac archeologicznych istnieje tylko o tyle, o ile występuje ryzyko przekształcenia lub zniszczenia zabytku archeologicznego i o ile przeprowadzenie badań jest niezbędne w celu ochrony zabytków. W tym miejscu wskazać również należy, że sporządzanie projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zgodnie z „przepisami odrębnymi” to również uwzględnienie zasady, zgodnie z którą „akty prawa miejscowego nie mogą regulować materii należących do przepisów wyższego rzędu i nie mogą być sprzeczne z nimi” (wyrok NSA z dnia 16 marca 2001 r., IV SA 385/99, LEX nr 53377).

Z kolei przekroczenie uprawnień przynależnych radzie gminy z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym znajduje się w § 25 w zakresie zasad i warunków zagospodarowania terenu dla terenów przeznaczonych na stację paliw, a w nich tiret 5 uchwały, którym wprowadzono nakaz stałego monitoringu wód podziemnych. Podstawą do takiego ustalenia na pewno nie jest art. 15 ust. 3 ustawy

o zagospodarowaniu przestrzennym, który takiej kompetencji radzie gminy nie nadaje. Kwestię obowiązkowego wyposażenia stacji paliw w urządzenia zabezpieczające przed przenikaniem paliw do gruntu i wód reguluje z kolei § 97 rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 21 listopada 2005 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać bazy i stacje paliw płynnych, rurociągi przesyłowe dalekosiężne służące do transportu ropy naftowej i produktów naftowych i ich usytuowanie (Dz.U. nr 243, poz. 2063). Stosownie do tego przepisu stacje paliw płynnych powinny być wyposażone w:

- instalacje kanalizacyjne i inne urządzenia zabezpieczające przed przenikaniem produktów naftowych do gruntu, wód powierzchniowych i gruntowych;
- urządzenia do pomiaru i monitorowania stanu magazynowanych produktów naftowych;
- urządzenia do sygnalizacji wycieku produktów naftowych do gruntu, wód powierzchniowych i gruntowych.

W przepisie tym nie ma jednak mowy o konieczności prowadzenia stałego monitoringu jakości wód podziemnych, co również z przyczyn obiektywnych byłoby dla właściciela stacji paliw raczej niewykonalne.

Niewątpliwie uzasadnienia nie znajduje zamieszczenie w treści uchwały przepisu dotyczącego warunków zaliczenia dróg do kategorii dróg gminnych. W § 28 zdanie drugie przedmiotowej uchwały Rady Gminy Panki zapisano, że drogi nie spełniające wymogów warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne, nie mogą być zaliczone do dróg gminnych.

Uprawnienie do regulacji kwestii zaliczenia określonej drogi do kategorii dróg gminnych nie wynika ani z wymogu określenia w planie miejscowym zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej na podstawie art. 15 ust 2 pkt 10 ani z innych przepisów cyt. ustawy o planowaniu. Drogi gminne uzyskują swój status poprzez uchwałę rady gminy, która podejmowana jest po zasięgnięciu opinii właściwego zarządu powiatu. Jest to odrębna procedura, nie mająca nic wspólnego z uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, uregulowana w art. 7 i nast. ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115 ze zm.) Nie może więc rada gminy w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zamieszczać warunków dotyczących zaliczenia określonych dróg do dróg gminnych.

Uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest wyrazem tzw. władztwa planistycznego, które posiada gmina. Może ona samodzielnie decydować o sposobie zagospodarowania terenu, wprowadzając do planu miejscowego zagospodarowania przestrzennego bądź to precyzyjne regulacje, bądź też postanowienia ogólne dla poszczególnych terenów. Wszelkie jednak czynności gminy, także o charakterze publicznoprawnym, muszą odznaczać się legalnością, gdyż gmina jest obowiązana działać zgodnie z prawem.

Zamieszczenie w treści uchwały postanowień, co do których organ nie ma kompetencji, stanowi ponadto naruszenie § 134 Zasad techniki prawodawczej stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku (Dz. U. Nr 100, poz. 908).

Biorąc powyższe pod uwagę należy uznać, że uchwała Rady Gminy Panki Nr 27.215.2013 z dnia 25 lutego 2013 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Panki w sposób istotny narusza wymienione w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczych przepisy, w związku z czym wydanie niniejszego rozstrzygnięcia stało się konieczne i uzasadnione zatem należało orzec, jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo złożenia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach za pośrednictwem organu nadzoru – wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni od jego doręczenia.

z up. WOJEWODY  
ŚLĄSKIEGO  
Dyrektor Wydziału  
Infrastruktury

**Igor Śmietański**

Otrzymują:

1. Rada Gminy Panki,  
ul. Tysiąclecia 5, 42-140 Panki
2. ad acta/BGM