



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 9 października 2013 r.

Poz. 6096

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IFIII.4131.40.2013 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 3 października 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 (tekst jednolity Dz. U. z 2012 r. poz. 647 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Rady Miejskiej w Radlinie Nr BRM.0007.060.2013 z dnia 27 sierpnia 2013 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Radlin, z powodu istotnego naruszenia prawa.

Uzasadnienie

W dniu 27 sierpnia 2013 r. Rada Miejska w Radlinie podjęła uchwałę Nr BRM.0007.060.2013 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Radlin, obejmującego obszar ograniczony ulicami: Kominka, Domeyki, Rydułtowską, Hallera, Rogozina, Napieralskiego oraz granicą administracyjną miasta Radlin z Wodzisławiem Śląskim.

Stosownie do przepisu art. 20 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003 r., Nr 80, poz. 717 ze zm.) – zwanej dalej: u.p.z.p. pismem z dnia 28 sierpnia 2013 r., znak: BRM.0711.00010.2013 Burmistrz Radlina przekazał organowi nadzoru uchwałę Nr BRM.0007.060.2013 celem zbadania jej zgodności z prawem oraz dokumentację prac planistycznych odzwierciedlającą przebieg postępowania w sprawie uchwalenia miejscowego planu.

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 23 września 2013 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze, mające na celu zbadanie legalności uchwały. W trakcie prowadzonego postępowania organ nadzoru stwierdził, że uchwała została podjęta z naruszeniem zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w następującym zakresie.

1. Organ nadzoru stwierdził przekroczenie przez Radę Miejską w Radlinie delegacji ustawowej zawartej w art.15 ust. 2 u.p.z.p. w zakresie regulacji zawartych w § 11 ust. 6 uchwały.

Mocą § 11 ust. 6 uchwały Rada Miejska wprowadziła nakaz prowadzenia nadzorujących badań archeologicznych w trakcie wszelkich inwestycji związanych z pracami ziemnymi.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że w myśl art. 7 pkt 4 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2003 r., Nr 162, poz 1568 ze zm.) jedną z form ochrony zabytków są ustalenia ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Kompetencja ta ściśle koresponduje z art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p., w myśl którego w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. Wskazane upoważnienia zakreślają kompetencję 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 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 umieszczania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uregulowań kwestii związanych z nadzorem archeologicznym, w szczególności podczas prowadzenia wszelkich inwestycji. Wszelkie kompetencje i formy działania organów nadzoru konserwatorskiego zostały już określone przez ustawodawcę. Rada gminy nie ma żadnych kompetencji do modyfikowania zakresu działania tych organów. W tym kontekście, za niedopuszczalne należy uznać zobowiązanie i nakładanie zadań w drodze uchwały rady gminy, na organ administracji publicznej w zakresie prowadzenia nadzorujących badań archeologicznych. Ilekroć ustawodawca chce wprowadzić nakaz nadzorujących badań archeologicznych wprost o tym stanowi w ustawie. Brak również podstaw prawnych do nakładania na inwestorów zapewnienia takich badań.

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).

2. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. w miejscowym planie obowiązkowo określa się zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu w tym między innymi gabaryty obiektów. Natomiast § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164 poz. 1587) nakazuje określić w projekcie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego geometrię dachu, a w przedmiotowej uchwale nie określono tego parametru w sposób jednoznaczny dla terenów zabudowy techniczno produkcyjnej, produkcji i usług przemysłowych, usług magazynowo składowych o symbolach 1.PU, 2.PU oraz 3.PU. Nakaz zawarty w §23 pkt 3 lit. b przedmiotowej uchwały w brzmieniu: *geometria dachu: łukowe, jedno-, dwu- lub wielospadowe o nachyleniu do 80 ° - jedno-, dwu- , wielospadowe o nachyleniu do 450, łukowe, - jest niejednoznaczny*, gdyż niewiadomo jaki kąt nachylenia dachu należy zastosować, przez co nie można na podstawie cytowanego przepisu określić geometrii dachu na terenach o symbolu przeznaczenia podstawowego PU. Należy zatem uznać, że uchwałodawca nie określił prawidłowo geometrii dachu dla terenów 1.PU, 2.PU oraz 3.PU przez co naruszył art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. w związku z § 4 pkt 6 wyżej powołanego rozporządzenia. Plan miejscowy jako akt prawa miejscowego, powinien zawierać przepisy w zakresie przeznaczenia terenu, jego zagospodarowania i warunków zabudowy, jak również w zakresie innych ustaleń. Nieokreślenie obowiązkowych parametrów zabudowy oraz zagospodarowania terenu – według organu nadzoru – jest niewątpliwie naruszeniem prawa, a każde naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, a nie jedynie istotne, będzie skutkowało stwierdzeniem nieważności uchwały (por. Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz pod red. prof. Zygmunta Niewiadomskiego, Warszawa 2011, s. 268). Naruszenie powyższych przepisów przesądziło o stwierdzeniu nieważności w całości uchwały Rady Miejskiej w Radlinie Nr BRM.0007.060.2013 z dnia 27 sierpnia 2013 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Radlin.

3. Ponadto Rada Miejska w Radlinie uchwalając miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego będący przedmiotem niniejszego rozstrzygnięcia naruszyła § 8 cytowanego rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego po przez wprowadzenie w § 6 pkt 3 uchwały ustaleń dotyczących zakazu lokalizacji „*wolnostojących parterowych budynków gospodarczych, wiat i altan o pow. do 25,0m², a także tymczasowych obiektów budowlanych w granicach terenów o symbolach: R, ZL oraz w sąsiedztwie wód położonych w granicach terenów o symbolach WS dla obiektów i budowli nie wymagających pozwolenia na budowę, a jedynie zgłoszenia, jeśli z tekstu uchwały nie wynika inaczej*”. Tymczasem, analiza załącznika nr 1 do wyżej wymienionej uchwały wykazała, że w granicach opracowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie wydzielono terenów oznaczonych symbolami R oraz WS. W konsekwencji, Rada Miejska w Radlinie cytowanym wyżej postanowieniem wprowadziła parametry w odniesieniu do nieistniejących terenów.

Zgodnie z treścią §8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń.

Powyższy zarzut dotyczy również wyznaczonej na rysunku planu strefy ograniczeń w użytkowaniu, oznaczonej symbolem SK-1, dla której w treści miejscowego planu nie wskazano żadnych ustaleń.

W świetle przepisów cytowanego rozporządzenia, tekst planu miejscowego stanowi treść uchwały rady gminy i jego redakcja przybiera postać przepisów prawnych. Rysunek planu jest z kolei załącznikiem graficznym do uchwały w sprawie miejscowego planu. Reasumując, rysunek planu obowiązuje w takim zakresie, w jakim tekst planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku. Nie mniej jednak, z § 8 powołanej wyżej regulacji wynika, że na projekcie rysunku planu stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu z projektem tekstu planu miejscowego (co należy odnieść odpowiednio do rysunku i tekstu planu). Wszak załącznik graficzny jest integralną częścią uchwały przyjmującej miejscowy plan, nie zaś odrębnym aktem.

4. Dodatkowo należy wskazać inne, niż wymienione w poprzednich punktach, naruszenie prawa, a mianowicie nieprzestrzeganie przez uchwałodawcę podstawowych Zasad techniki prawodawczej stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku (Dz. U. Nr 100, poz. 908), zwanych dalej Zasadami. Zasady te znajdują swoje zastosowanie do aktów prawa miejscowego na podstawie § 143 tychże, który brzmi: „*Do aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale II oraz w dziale I rozdziały 2-7, a do przepisów porządkowych - również w dziale I rozdział 9, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej*”.

Występujące w § 22 pkt 4 lit. b przedmiotowego planu miejscowego błędne odesłanie do nieistniejącego w niniejszej uchwale paragrafu 57 jest nie zgodne z § 25 Zasad, który brzmi: „*Przepis prawa materialnego powinien możliwie bezpośrednio i wyraźnie wskazywać kto, w jakich okolicznościach powinien się zachować (przepis podstawowy)*”. Wynika z powyższego, że odesłanie do paragrafu uchwały, który nie istnieje uniemożliwia jednoznaczne odczytanie normy zawartej w § 22 pkt 4 lit. b uchwały i tym samym nie można ustalić w jaki sposób należy zagospodarować teren o symbolu przeznaczenia KS i jaką zabudowę tymczasową zgodnie z postanowieniami niniejszego planu można na tym terenie zrealizować, a jaka jest zakazana.

Podsumowując należy zaznaczyć, że przepisy art. 28 u.p.z.p. jednoznacznie wskazują, iż naruszenia 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.

Biorąc powyższe pod uwagę należy uznać, że uchwała Rady Miejskiej w Radlinie Nr BRM.0007.060.2013 z dnia 27 sierpnia 2013 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Radlin, 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 Miejska w Radlinie, ul. Rymera 15, 44-310 Radlin
- za zwrotnym potwierdzeniem odbioru,
- 2) ad acta/JS