



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 23 września 2014 r.

Poz. 4767

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IFIII.4131.44.2014 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 19 września 2014 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.) oraz z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.)

stwierdzam nieważność

w **całości** uchwały Nr 426/XLV/2014 Rady Miejskiej w Kłobucku z dnia 12 sierpnia 2014r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu w obrębie Lgota i Biała Dolna

Uzasadnienie

Rada Miejska w Kłobucku w dniu 12 sierpnia 2014r. podjęła uchwałę Nr 426/XLV/2014 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu w obrębie Lgota i Biała Dolna, po stwierdzeniu zgodności planu z ustaleniami Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Kłobuck.

Stosownie do przepisu art. 20 ust. 2 wspomnianej ustawy o *planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, zwanej dalej ustawą, Burmistrz Kłobucka przekazał w dniu 21 sierpnia 2014r. organowi nadzoru wymienioną na wstępie uchwałę wraz z załącznikami i dokumentacją prac planistycznych w celu zbadania zgodności powyższej uchwały z przepisami prawnymi.

Pismem z dnia 12 września 2014r. tut. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze oraz poinformował gminę o możliwości złożenia wyjaśnień.

Oceniając przedmiotową uchwałę tutejszy organ związany był przepisem art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2010r. 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), zgodnie z którym do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w stosunku do którego podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia 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 2010r. 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 2011r. 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. W związku z tym zarówno procedurę, jak i zapisy planu należy ocenić stosując przepisy w brzmieniu obowiązującym przed dniem wejścia w życie wymienionych nowelizacji.

W toku badania legalności uchwały Nr 426/XLV/2014 pod względem jej zgodności z prawem organ nadzoru stwierdził, że przedmiotowa uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa - zasad sporządzania planu miejscowego, wymienionych w art. 15 ustawy.

Ustalając regulacje zawarte w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, rada gminy związana jest postanowieniami art. 15 ustawy, co oznacza, iż obligatoryjnie wprowadza do planu zapisy wymienione w art. 15 ust. 2 ustawy oraz, że samodzielnie może określać treść regulacji objętej planem miejscowym wyłącznie w granicach upoważnienia zawartego w art. 15 ust. 3 ustawy, w którym zawarto katalog dopuszczalnych ustaleń planu.

W opinii tut. organu nadzoru Rada Miejska w Kłobucku podjęła uchwałę Nr 426/XLV/2014 z istotnym naruszeniem: art. 15 ust. 2 pkt 4 i art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy, a także § 4 pkt 4, § 4 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003r., Nr 164, poz. 1587) oraz z naruszeniem art. 101 ust. 2 pkt 2 i art. 93 i następnych zawartych w rozdziale 1 działu III ustawy o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2014r., poz. 518 ze zm.).

Ustalenia § 8 ust. 2 powyższej uchwały o treści: „*W zasięgu stanowisk archeologicznych oraz strefy ochrony archeologicznej, wszelkie działania inwestycyjne wymagające prowadzenia robót ziemnych wymagają przeprowadzenia wyprzedzających badań i prac archeologicznych oraz muszą mieć zapewniony nadzór archeologiczny.*” naruszają zasady sporządzania planu miejscowego wynikające z przepisów zawartych w art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy, dotyczących obowiązkowego określenia w planie zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, a także pozostają w sprzeczności z przepisami § 4 pkt 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zwanego dalej rozporządzeniem. Rada Miejska w Kłobucku wyznaczyła strefy ochrony archeologicznej w celu ochrony zabytków archeologicznych i ustaliła obowiązek poprzedzenia prac ziemnych badaniami archeologicznymi, bez określenia odpowiednich nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenu stref. Wprowadzenie ustaleń dotyczących stref ochronnych należy wprowadzić do kompetencji decyzyjnych rady gminy, jednak kompetencja ta nie oznacza pełnej dowolności i musi być zgodna z obowiązującym prawem. Powyższe upoważnienie nie obejmuje również możliwości umieszczenia w planie miejscowym uregulowań nakazujących zabezpieczenie nadzoru archeologicznego, czy też wymogu prowadzenia badań wyprzedzających w strefie ochrony archeologicznej. Wszelkie kompetencje i formy działania organów nadzoru konserwatorskiego zostały określone w ustawie z dnia 23 lipca 2003r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2003r. Nr 162 poz. 1568), a rada gminy nie posiada żadnych kompetencji do modyfikowania zakresu działania tych organów.

W myśl 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 rady gminy do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego szczególnych zasad, na jakich poszczególne zabytki, zależnie od indywidualnych uwarunkowań, mogą być chronione. W świetle art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają bowiem w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także Rady Miejskiej w Kłobucku, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Wyznaczenie organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań.

Kwestia obowiązku przeprowadzenia badań archeologicznych uregulowana została w art. 31 ustawy *o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami*. Zgodnie z 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 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 wówczas, kiedy występuje ryzyko przekształcenia lub zniszczenia zabytku archeologicznego i o ile przeprowadzenie badań jest niezbędne w celu ochrony zabytków.

W **§ 6 ust. 6 pkt 4 lit. a tiret drugie**, w ramach obowiązku ustalenia zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, wynikającego z art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy w związku z § 4 pkt. 8 rozporządzenia, zgodnie z którymi w planie miejscowym określa się obowiązkowo szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem, zamieszczono w treści uchwały postanowienia dotyczące minimalnych wielkości nowo wydzielanych działek dla zabudowy zagrodowej (2000 m²) i minimalnych szerokości frontów tych działek (20 m). Powyższe ustalenia pozostają w sprzeczności z art. 101 ust. 2 pkt 2 ustawy *o gospodarce nieruchomościami*, zgodnie z którym przepisy dotyczące scalania i podziału nieruchomości stosuje się do nieruchomości „*położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele inne niż rolne i leśne*”. Gruntami rolnymi, w rozumieniu ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. *o ochronie gruntów rolnych i leśnych* (Dz. U. z 2004r., Nr 121, poz. 1266 ze zm.), są także grunty pod budynkami mieszkalnymi wchodzącymi w skład gospodarstw rolnych oraz innymi budynkami i urządzeniami służącymi wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno-spożywczemu, a do takich gospodarstw należy zabudowa zagrodowa. Ustalenie przez Radę Miejską w Kłobucku zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości dla zabudowy zagrodowej wykracza więc poza powszechnie obowiązujące prawo. Rada nie posiada bowiem kompetencji do dowolnej interpretacji i rozszerzającego stanowienia norm kompetencyjnych.

Ustalenia **§ 11 ust. 5 pkt 3 lit. a i b, § 12 ust. 6 pkt 1 i 2, § 13 ust. 4 pkt 3 oraz § 14 ust. 4 pkt 3** odnoszą się do podziałów geodezyjnych pod zabudowę, które regulują przepisy art. 93 i następne zawarte w rozdziale 1 działu III *ustawy o gospodarce nieruchomościami*. Warunki i zasady podziału nieruchomości ustala bowiem ustawa o gospodarce nieruchomościami, która określa kryteria dopuszczające podział nieruchomości zarówno w przypadku, gdy nieruchomości są objęte obowiązującym planem miejscowym, jak również gdy dla danego obszaru brak planu. Jako jedno z podstawowych kryteriów dopuszczających podział nieruchomości ustawa wskazuje na zgodność podziału z ustaleniami planu miejscowego, przy czym jako zgodność rozumieć należy możliwość realizacji jego postanowień, tj. przeznaczenia terenu jak i warunków zagospodarowania. Natomiast **ocena dopuszczalności podziału dokonywana jest przez właściwy organ wykonawczy gminy w postępowaniu administracyjnym**. Tym samym rada gminy nie posiada kompetencji do tego, aby w formie uchwały dopuszczać, lub nie, podział nieruchomości na obszarze objętym planem.

W **§ 5 ust. 4 i 5** tekstu planu zawartych w przepisach ogólnych rozdziału 1, wymienione zostały informacje nie będące ustaleniami planu, dotyczące np.: granic stref ochrony pośredniej ujęcia wody „Wierzchowisko” – obszar A i B, granicy złoża kruszywa naturalnego „Lgota 2”, granicy strefy zagrożeń o zasięgu 60m i granicy strefy uciążliwości akustycznej o zasięgu 150m od krawędzi jezdni autostrady A 1, strefy bezpieczeństwa od istniejącego i planowanego podziemnego rurociągu naftowego relacji Koluszki – Boronów, tymczasowej strefy bezpieczeństwa istniejącego podziemnego rurociągu naftowego relacji Koluszki – Boronów przeznaczonego do demontażu, granicy udokumentowanego głównego zbiornika wód podziemnych GZWP 326 – Częstochowa E, strefy technicznej napowietrznych linii elektroenergetycznych, strefy ochronnej kabla światłowodowego, zasięgu obszaru prognozowanego oddziaływania akustycznego autostrady A 1 na tereny zabudowy mieszkaniowej MN i usługowej U (L AcqD 60dB), izofon hałasu LDWN 65 dB i LN 60 dB od drogi krajowej nr 43, granicy administracyjnej gminy Kłobuck i in., co znalazło również potwierdzenie w oznaczeniach graficznych (legendzie) na rysunku planu.

Dla części z powyższych oznaczeń informacyjnych:

- strefy ochrony pośredniej ujęcia wody „Wierzchowisko” – obszar A,
- strefy zagrożeń o zasięgu 60m od krawędzi jezdni autostrady A 1,

- strefy uciążliwości akustycznej o zasięgu 150m od krawędzi jezdni autostrady A 1,
- granicy złoża kruszywa naturalnego „Lgota 2”,
- strefy ochronnej kabla światłowodowego,
- strefy bezpieczeństwa od istniejącego i planowanego podziemnego rurociągu naftowego relacji Koluszki – Boronów,
- tymczasowej strefy bezpieczeństwa istniejącego podziemnego rurociągu naftowego relacji Koluszki – Boronów przeznaczonego do demontażu,

w tekście planu znajdują się ustalenia w formie nakazów, zakazów i dopuszczeń zawarte w **§ 7 ust. 6, ust. 9, ust. 10, ust. 11, § 10 ust. 7, ust. 8, ust. 10, ust. 15 pkt 1 - 4 oraz ust. 16.**

Rada Miejska w Kłobucku uchwaliła więc plan miejscowy, który w części tekstowej zawiera ustalenia dla oznaczeń wskazanych na rysunku planu jako informacyjne. Sytuacja, gdy zapis w części tekstowej nie znajduje potwierdzenia w części graficznej, jest istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego. Zgodnie bowiem z art. 20 ust. 1 ustawy część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Przyjmując zatem, iż część graficzna planu jest uszczegółowieniem, uzupełnieniem i wyjaśnieniem części tekstowej oraz ma moc wiążącą, to 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 WSA w Lublinie z 13 października 2009r., sygn. akt II SA/Lu 393/09).

W **§ 4 pkt 6 – 8** tekstu planu określone zostały definicje: nieprzekraczalnej linii zabudowy, powierzchni zabudowy i wskaźnika powierzchni zabudowy jedynie w odniesieniu do budynków. W opinii tut. organu zabudowa powinna być rozumiana jako obiekty budowlane, zgodnie z brzmieniem ustawy z dnia 7 lipca 1994r. *Prawo budowlane* (Dz. U. z 2013r., poz. 1409 ze zm.) – tj. przez zabudowę (obiekt budowlany) należy rozumieć zarówno budynek, budowlę stanowiącą całość techniczno – użytkową wraz z instalacjami i urządzeniami oraz obiekt małej architektury. Taki punkt widzenia potwierdzają ustalenia szczegółowe dotyczące przeznaczenia poszczególnych terenów planu miejscowego zatwierdzonego uchwałą Nr 426/XLV/2014, które w rzeczywistości odnoszą się do obiektów budowlanych, np. ustalenia zawarte w: **§ 7 ust. 1, § 7 ust. 6 pkt 2, § 11 ust. 2 pkt 1-5, § 11 ust. 5 pkt 1, § 12 ust. 5 pkt 1, § 13 ust. 4 pkt 1 i 2, i in.**

Stanowisko, iż zabudowę należy rozumieć jako wszelkie obiekty budowlane znajduje również potwierdzenie w ugruntowanym orzecznictwie (patrz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 7 października 2010 r. o sygn. akt II SA/Gl 164/10).

Sformułowane więc w § 4 pkt 6 – 8 tekstu planu definicje odnoszące się jedynie do budynków są sprzeczne z późniejszymi ustaleniami, odnoszącymi się do obiektów budowlanych.

Normy stanowione przez prawodawcę powinny być sformułowane w sposób jasny, precyzyjny i jednoznaczny. Taki wymóg stawiany powinien być w szczególności aktom prawa miejscowego, jako że stanowią prawo powszechnie obowiązujące na terenie działania organów, które je ustanowiły. W demokratycznym państwie prawnym obywatel nie może ponosić konsekwencji ewidentnych błędów i zaniedbań prawodawcy, w tym zwłaszcza takich, które powodują niepewność co do znaczenia sformułowań przepisów prawnych. Podstawowym warunkiem tworzenia prawa w demokratycznym państwie prawnym jest bowiem przestrzeganie reguł poprawnej legislacji.

Mając zatem powyższe na uwadze, **organ nadzoru postanowił stwierdzić nieważność uchwały Nr 426/XLV/2014 w całości.** Zgodnie bowiem z art. 28 ustawy naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części.

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 otrzymania.

z up. WOJEWODY ŚLĄSKIEGO
Z-ca Dyrektora Wydziału Infrastruktury

Bożena Goldamer-Kapała

Otrzymują:

1. Rada Miejska w Kłobucku, ul. 11 Listopada 6, 42-100 Kłobuck
2. Ad acta/UD