



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 27 marca 2017 r.

Poz. 1826

ROZSTRZYGNĘCIE NADZORCZE NR IFIII.4131.1.11.2017 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 20 stycznia 2017 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r., poz. 446 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 2016 r., poz. 778 ze zm.),

stwierdzam nieważność

uchwały nr XV/113/2016 Rady Gminy Przyrów z dnia 13 grudnia 2016 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Przyrów dla sołectwa Wola Mokrzeska, **w następującej części:**

- § 14 ust. 2 w zakresie słów: *W przypadku konieczności rozbiórki spowodowanej złym stanem technicznym obiektu obowiązek uprzedniego wykonania dokumentacji inwentaryzacyjnej i orzeczenia technicznego;*

- § 25 pkt 3 lit. i - j;

- § 26 pkt 3 lit. h - i;

- § 29 pkt 3 lit. g;

- § 37 pkt 3 lit. b, występująca po lit. e, w brzmieniu: *nieprzekraczalne linie zabudowy od drogi klasy KDG – 10 i 20 m od linii rozgraniczającej;*

- § 37 pkt 3 lit. c, występująca po lit. b, którą poprzedza lit. e, w brzmieniu: *nieprzekraczalne linie zabudowy od drogi klasy KDZ – 10 m od linii rozgraniczającej.*

UZASADNIENIE

W dniu 13 grudnia 2016 r. Rada Gminy Przyrów podjęła uchwałę nr XV/113/2016 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Przyrów dla sołectwa Wola Mokrzeska.

Stosownie do przepisu art. 20 ust. 2 cyt. ustawy z dnia 27 marca 2003 r. *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (zwanej dalej: u.p.z.p.), w dniu 21 grudnia 2016 r., Wójt Gminy Przyrów przekazał organowi nadzoru uchwałę nr XV/113/2016 celem zbadania jej zgodności z prawem oraz dokumentację prac planistycznych odzwierciedlającą przebieg postępowania w sprawie uchwalenia miejscowego planu.

W dniu 17 stycznia 2017 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze oraz poinformował Gminę o możliwości złożenia wyjaśnień.

Pismem z dnia 18 stycznia 2017 r., znak: PLP.6721.5.2015, i pismem z dnia 19 stycznia 2017 r., znak: PLP.6721.5.2015, Wójt Gminy Przyrów złożył wyjaśnienia odnoszące się do stwierdzonych przez organ nadzoru nieprawidłowości.

W trakcie prowadzonego postępowania nadzorczego organ nadzoru, 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. Zgodnie z treścią art. 7 pkt 4 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. *o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami* (tekst jednolity: Dz. U. z 2014 r., poz. 1446 ze zm.; zwanej dalej: ustawą o zabytkach), 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. Konkretyzację ww. przepisu odnaleźć możemy w § 4 pkt 4 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), który stanowi, że ustalenia dotyczące zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej powinny zawierać **określenie obiektów i terenów chronionych ustaleniami miejscowego planu, w tym określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów**. Wskazane upoważnienia zakreślają kompetencję do określania w planie miejscowym szczególnych zasad, na jakich poszczególne zabytki, zależnie od indywidualnych uwarunkowań, mogą być chronione.

Stosownie do przytoczonych powyżej uregulowań, Rada Gminy Przyrów, w § 14 ust. 1 uchwały, ustaliła ochronę dla kaplicy murowanej położonej przy ul. Głównej w Woli Mokrzeskiej. Natomiast w § 14 ust. 2 uchwały wprowadziła zapis: *W przypadku konieczności rozbiórki spowodowanej złym stanem technicznym obiektu obowiązek uprzedniego wykonania dokumentacji inwentaryzacyjnej i orzeczenia technicznego*. Taki warunek wykracza poza przyznaną radzie gminy kompetencję do określania w miejscowym planie zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, w tym określania nakazów i zakazów, obowiązujących dla obiektów objętych ochroną w planie.

Kompetencja zawarta w art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p. nie oznacza pełnej dowolności i musi być rozumiana przez pryzmat obowiązującego prawa. Obowiązki podmiotów zamierzających dokonać określone czynności w stosunku do zabytków zostały już kompleksowo uregulowane przez ustawodawcę, przede wszystkim w ustawie o zabytkach oraz w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r., poz. 290 ze zm.). Ponadto art. 33 ust. 4 Prawa budowlanego określa, jakie dokumenty należy dołączyć do wniosku o pozwolenie na rozbiórkę, a zgodnie z art. 39 tej ustawy w stosunku do obiektów budowlanych oraz obszarów niewpisanych do rejestru zabytków, a ujętych w gminnej ewidencji zabytków, pozwolenie na budowę lub rozbiórkę obiektu budowlanego wydaje właściwy organ w uzgodnieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków.

Natomiast w art. 15 ust. 2 i 3 u.p.z.p. ustawodawca w sposób enumeratywny wymienia materię mogącą podlegać regulacji w planie miejscowym. W ocenie organu nadzoru, żaden przepis prawa nie daje gminie kompetencji do nałożenia w planie miejscowym na inwestora nakazu dokonania określonych czynności – wykonania dodatkowych dokumentacji, przed dokonaniem rozbiórki.

Ponadto należy podkreślić, że nie ma przepisów prawa mówiących o dokumentacji inwentaryzacyjnej i orzeczeniu technicznym, które należy sporządzić w przypadku konieczności dokonania rozbiórki spowodowanej złym stanem technicznym obiektu. Żaden przepis prawa nie reguluje także, jak należy sporządzać wskazane dokumenty, co mają zawierać, ani kto jest uprawniony do ich sporządzenia. Nie wiadomo zatem, jak należy zrealizować wymogi narzucone przepisami § 14 ust. 2 uchwały.

Podsumowując, Rada Miasta Przyrów nie miała podstaw prawnych do wprowadzenia, wobec uczestników procesu budowlanego, nakazu wykonania dokumentacji inwentaryzacyjnej i orzeczenia technicznego poprzedzających rozbiórkę, w zakresie procedury administracyjnej związanej z działaniami podejmowanymi przy obiekcie objętym ochroną na podstawie ustaleń planu. W konsekwencji należy wskazać, że wprowadzone przez radę zapisy stanowią naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego poprzez przekroczenie delegacji ustawowej zawartej w art. 15 ust. 2 i 3 u.p.z.p.

2. Zgodnie z art. 1 ust. 1 u.p.z.p., kształtowanie polityki przestrzennej, w tym przeznaczenie terenów na określone cele i zasady ich zagospodarowania, prowadzi się przyjmując ład przestrzenny za podstawę działań. W celu poszanowania ładu przestrzennego ustawodawca przyznał organom gminy uprawnienia do regulowania zasad zagospodarowania terenu i kształtowania zabudowy w drodze ustalania parametrów i wskaźników zabudowy, które zostały określone art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. oraz w § 4 pkt 6 rozporządzenia.

Uchwalając miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, Rada Gminy Przyrów wyznaczyła między innymi tereny zabudowy mieszkaniowo - usługowej (oznaczone symbolami od 1.MN/U 01 do 1.MN/U 20 oraz

od 2.MN/U 01 do 2.MN/U 22), tereny zabudowy zagrodowej (oznaczone symbolami od RM 01 do RM 08) oraz tereny rolniczej przestrzeni produkcyjnej (oznaczone symbolami od R 01 do R 13). Jednocześnie ustaliła dla tych terenów różne wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym w ustaleniach szczegółowych dla poszczególnych terenów, rada gminy ustaliła wartości dla nieprzekraczalnych linii zabudowy. Dodatkowo, linie zabudowy zostały przedstawione graficznie na rysunku planu.

Po szczegółowej analizie uchwały, organ nadzoru stwierdził liczne rozbieżności pomiędzy nieprzekraczalną linią zabudowy wyznaczoną na rysunku planu a jej wartością określoną w tekście uchwały. W § 25 pkt 3 lit. j (między innymi dla terenu 1.MN/U 19) oraz w § 26 pkt 3 lit. i (między innymi dla terenów 2.MN/U 15 i 2.MN/U 16), Rada Gminy Przyrów uchwaliła zapis: *nieprzekraczalne linie zabudowy od drogi klasy KDL oraz KDD – 5 m od linii rozgraniczającej*. Natomiast na rysunku planu, w ramach wyżej opisanych terenów, nieprzekraczalna linia zabudowy znajduje się w odległości około 15 m od linii rozgraniczającej teren drogi dojazdowej oznaczonej symbolem KDD 02.

Podobne regulacje zostały wprowadzone w tekście uchwały w § 25 pkt 3 lit. i (między innymi dla terenu 1.MN/U 05), w § 26 pkt 3 lit. h (między innymi dla terenu 2.MN/U 09): *nieprzekraczalne linie zabudowy od drogi klasy KDZ – 8 i 10 m od linii rozgraniczającej* oraz w § 29 pkt 3 lit. g (między innymi dla terenu RM 03) i w § 37 pkt 3 lit. c (między innymi dla terenu R 03): *nieprzekraczalne linie zabudowy od drogi klasy KDZ – 10 m od linii rozgraniczającej*. Natomiast analiza rysunku planu wykazała, w ramach wyżej wskazanych terenów, że nieprzekraczalna linia zabudowy znajduje się w odległości około 15 m od linii rozgraniczającej teren drogi zbiorczej oznaczonej symbolem KDZ 01.

Rozbieżności pomiędzy poczynionymi przez Radę Gminy Przyrów ustaleniami w części tekstowej i graficznej planu, w wyżej opisanych przypadkach, przedstawiają dwa warianty przebiegu nieprzekraczalnej linii zabudowy, co jest niedopuszczalne. Linia zabudowy powinna być wyraźnie wskazana, bez możliwości jej wariantowania, tak by jednoznacznie wskazywać obszar, na którym możliwe jest sytuowanie zabudowy. Poprzez wyżej opisane regulacje wprowadzone planem, prawodawca miejscowy doprowadził do sytuacji, w której dla wskazanych terenów obowiązują jednocześnie różne ustalenia.

Należy podkreślić, iż obie części planu miejscowego (część tekstowa w postaci uchwały oraz część graficzna stanowiąca załącznik do uchwały) muszą być ze sobą zgodne. Stosownie do wymogów art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia, linie zabudowy są obligatoryjnymi elementami kształtującymi zabudowę, chroniące ład przestrzenny. Ponadto § 7 pkt 8 rozporządzenia wyraźnie wskazuje, że rysunek planu miejscowego powinien zawierać linie zabudowy, stąd nie ma potrzeby dodatkowego opisywania tych linii w tekście uchwały. Przepis art. 16 ust. 1 u.p.z.p. nie pozostawia wątpliwości, że *Plan miejscowy to w pierwszym rzędzie rysunek planu*, który stanowi *nieodłączną część tego aktu prawnego stanowiącego przepis gminny* (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 26 czerwca 2013 r. – sygn. akt II SA/Gl 1527/12; publ. www.orzeczenia.nsa.gov.pl). Stąd też za wystarczające uznać można jedynie graficzne wyznaczenie linii zabudowy.

Pismem z dnia 19 stycznia 2017 r. Wójta Gminy Przyrów złożył wyjaśnienia, z których wynika, że za obowiązujące nieprzekraczalne linie zabudowy, należy uznać linie ustalone na rysunku planu, a wprowadzone w tekście uchwały, dla wyżej opisanych terenów, są wynikiem oczywistej omyłki przy ich zbiorczym opisywaniu. Wobec powyższego, organ nadzoru mógł stwierdzić nieważność tych zapisów w tekście uchwały dotyczących linii zabudowy, które są odmienne od przedstawionych na rysunku planu.

Należy ponadto zauważyć, że w § 37 pkt 3, opisującym parametry, wskaźniki i warunki zabudowy i zagospodarowania terenu, Rada Gminy Przyrów wprowadziła dwa różne zapisy pod tą samą jednostką redakcyjną. Mianowicie, w § 37 pkt 3 znajdują się dwie jednostki redakcyjne oznaczone jako lit. b i dwie jednostki oznaczone jako lit. c, regulujące różne parametry zabudowy i zagospodarowania terenu. W § 37 pkt 3 lit. c, występująca po lit. b, uregulowano *powierzchnię biologicznie czynną – minimum 50%*, natomiast w § 37 pkt 3 lit. c, występująca po lit. b, którą poprzedza lit. e, ustalono: *nieprzekraczalne linie zabudowy od drogi klasy KDZ – 10 m od linii rozgraniczającej*. Analogiczna sytuacja dotyczy także § 37 pkt 3 lit. b, który również posiada podwójne, odmienne ustalenia. Przepis § 37 pkt 3 lit. b, występująca po lit. a, normuje *powierzchnię zabudowy – maksimum 40%*, a powtórzona jednostka redakcyjna – § 37 pkt 3 lit. b, występująca po lit. e, ustala: *nieprzekraczalne linie zabudowy od drogi klasy KDG – 10 i 20 m od linii rozgraniczającej*. Takie redagowanie przepisów jest prawnie niedopuszczalne. Plan miejscowy stanowiąc akt prawa miejscowego, nie może wprowadzać norm dezinformujących. Z racji na niedopuszczalność takich sytuacji oraz fakt, że nieprzekraczalna linia zabudowy została poprawnie wyznaczona na rysunku planu, zgodnie z wyżej przytoczonymi wyjaśnieniami Wójta Gminy Przyrów, należy wyeliminować z uchwały

powielone jednostki redakcyjne, tj. § 37 pkt 3 lit. b, występująca po lit. e oraz 37 pkt 3 lit. c, występująca po lit. b, którą poprzedza lit. e. W związku ze stwierdzeniem nieważności wyżej opisanych zapisów, kolejność pozostałych jednostek redakcyjnych w uchwale została zachowana.

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 u.p.z.p., którego przepisy jednoznacznie mówią, że 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.

W omawianej sprawie, wskazane naruszenie zasad sporządzania planu, dawało organowi nadzoru podstawy do stwierdzenia jedynie częściowej nieważności zapisów uchwały nr XV/113/2016 Rady Gminy Przyrów z dnia 13 grudnia 2016 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Przyrów dla sołectwa Wola Mokrzeska, w zakresie wskazanym w sentencji rozstrzygnięcia.

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

Bożena Goldamer - Kapala

Otrzymuje:

1. Rada Gminy Przyrów
2. a/a.