



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 6 czerwca 2017 r.

Poz. 3495

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IFIIL.4131.1.65.2017 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 2 czerwca 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 Rady Miejskiej w Sosnowcu nr 591/XLV/2017 z dnia 27 kwietnia 2017 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Sosnowca dla terenu zlokalizowanego w rejonie Parku Sieleckiego.

Uzasadnienie

W dniu 27 kwietnia 2017 r. Rada Miejska w Sosnowcu podjęła uchwałę nr 591/XLV/2017 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Sosnowca dla terenu zlokalizowanego w rejonie Parku Sieleckiego.

Stosownie do przepisu art. 20 ust. 2 *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, Wojewoda Śląski w dniu 4 maja 2017 r., otrzymał uchwałę nr 591/XLV/2017 oraz dokumentację prac planistycznych odzwierciedlającą przebieg postępowania w sprawie uchwalenia miejscowego planu celem zbadania ich zgodności z prawem.

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 29 maja 2017 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze, mające na celu zbadanie legalności uchwały.

W trakcie prowadzonego postępowania organ nadzoru dopatrył się naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego w poniższym zakresie.

1. Dnia 11 września 2015 r. weszła w życie ustawa z dnia 24 kwietnia 2015 r. *o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu* (tekst jednolity Dz. U. z 2015 r., poz. 774, ze zm.) – zwana dalej *ustawą krajobrazową*. Przepisami art. 7 pkt 3 lit. b wskazanej *ustawy krajobrazowej* w art. 15 *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* skreślono ust. 3 pkt 9, który dopuszczał określanie w planie miejscowym, w zależności od potrzeb, zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz

rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane. Jednocześnie w art. 12 ust. 3 *ustawy krajobrazowej*, ustawodawca zastrzegł, że do projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w stosunku do których podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia lub zmiany planu, nieuchwalonych przez radę gminy do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe.

Po analizie dokumentacji prac formalno - prawnej odzwierciedlającej przebieg procedury planistycznej, organ nadzoru stwierdził, że Rada Miejska w Sosnowcu w dniu 19 maja 2016 r., uchwałą Nr 378/XXXI/2016, przystąpiła do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Sosnowca dla terenu zlokalizowanego w rejonie Parku Sieleckiego. Rozpoczęcie procedury planistycznej miało zatem miejsce po wejściu w życie *ustawy krajobrazowej*.

Wobec powyższego, uchwalając miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego przyjęty uchwałą Nr 591/XLV/2017, Rada Miejska w Sosnowcu zobowiązana była stosować przepisy *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* zmienione przepisami *ustawy krajobrazowej*. Znowelizowane przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie przewidują natomiast możliwości regulowania w planie zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane.

Tymczasem w § 6 ust. 1 pkt 5 lit. e uchwały, rada gminy zawarła ustalenia dotyczące zasad sytuowania ogrodzeń ich standardów jakościowych oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, a także stosowania materiałów do ich wykonania, dla działek przylegających do przestrzeni publicznych.

Niewątpliwie zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 5 *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, w miejscowym planie należy wskazać wymagania wynikające z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych. Zakres ustaleń dotyczących kształtowania przestrzeni publicznych doprecyzowano w § 4 pkt 5 *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), w którym wskazano, że należy określić zasady umieszczania w przestrzeni publicznej obiektów małej architektury, nośników reklamowych, tymczasowych obiektów usługowo-handlowych, urządzeń technicznych i zieleni, w tym określenie nakazów, dopuszczeni i ograniczeń w zagospodarowaniu terenu.

Normując zasady kształtowania przestrzeni publicznych Rada Miejska wykroczyła poza przyznane uchwałodawcy kompetencje, ponieważ wskazała zasady sytuowania ogrodzeń nie dla przestrzeni publicznej ale dla działek do niej przylegających. Powyższe jest w świetle wyżej przytoczonych przepisów niedopuszczalne. Rada może w miejscowym planie określić wymagania wynikające z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych, ale nie może wykroczyć swoimi ustaleniami poza te obszary. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie jest aktem prawa właściwym do czynienia tego rodzaju ustaleń.

W miejscu tym należy zauważyć, że *ustawą krajobrazową* wprowadzono do *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* przepisy art. 37a i dalsze, dające radzie gminy instrument w postaci tzw. „*uchwały krajobrazowej*”, stanowiącej akt prawa miejscowego, w której organ gminy może określić na terenie gminy zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane.

2. W art. 15 ust. 4 pkt 3 tekstu planu dla terenów zieleni urządzonej - ogólnodostępnej przestrzeni publicznej Parku Sieleckiego oznaczonych symbolami RR.1ZP i RR.2ZP zgodnie z wyżej powołanymi przepisami art. 15 ust. 2 pkt 5 *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* i § 4 pkt 5 *rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego* rada gminy ustaliła zakaz lokalizacji nośników i urządzeń reklamowych. Wprowadziła jednak wyjątek od tego zakazu, który ma znajdować się w § 15 ust. 1 pkt 5 lit. c tekstu planu. Jednak w § 15 ust. 1 pkt 5 znajdują się jedynie jednostki redakcyjne oznaczone literami a i b. Zatem nie można ustalić jakie wyjątki obowiązują w zakresie lokalizacji nośników i urządzeń reklamowych na obszarze przestrzeni publicznych oznaczonych symbolami RR.1ZP i RR.2ZP. Zgodnie z § 25 ust. 1 Zasad techniki prawodawczej, stanowiących załącznik do *rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie Zasad techniki prawodawczej* (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 283 - zwanych dalej Zasadami) *Przepis prawa materialnego powinien możliwie bezpośrednio i wyraźnie wskazywać kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować (przepis podstawowy)*. Tym samym należy stwierdzić, że Rada Miejska w Sosnowcu,

postanowieniami wskazanych przepisów uchwały naruszyła § 25 Zasad, które mają zastosowanie do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego na podstawie § 143 tychże.

Dodatkowo należy wskazać, że zgodnie z § 124 Zasad, podstawową jednostką redakcyjną aktu prawa miejscowego jest paragraf, a paragrafy można dzielić na ustępy, ustępy na punkty, punkty na litery, litery na tiret, a tiret na podwójne tiret. Rada Miejska w Sosnowcu wprowadziła nieprawidłowy podział na jednostki redakcyjne w § 15 pkt 5 lit. b, gdyż po drugim tiret zakończonym dwukropkiem dla kolejnych ustaleń należało zastosować oznaczenie podwójne tiret, a nie tiret.

3. Rada Miejska w Sosnowcu przekroczyła delegację ustawową zawartą w art.15 ust.2 *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* w zakresie regulacji zawartych w § 9 ust.9 uchwały, w którym dla stanowisk archeologicznych wprowadziła nakaz przeprowadzenia badań archeologicznych, w przypadku wszelkich robót ziemnych.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że w myśl 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.) jedną z form ochrony zabytków są ustalenia ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Kompetencja ta ściśle koresponduje 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. Wskazane upoważnienia określają 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 uregulowanie uchwały wykracza 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 kwestii związanych z nadzorem archeologicznym podczas prowadzenia prac ziemnych. 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.

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 miasta, musi mieć oparcie w obowiązujących przepisach prawa.

4. W art. 15 ust. 2 *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* zawarto obowiązkową materię podlegającą regulacji w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Rada nie może pominąć żadnego zawartego w tym przepisie elementu. Natomiast § 8 ust. 2 *rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego* nakazuje, iż na projekcie rysunku planu stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie rysunku z tekstem planu miejscowego. Naruszenie tego przepisu nastąpiło postanowieniami uchwały:

W § 32 ust. 1 pkt 1 tekstu uchwały Rada Miejska w Sosnowcu dla terenu RR.24 MW/U ustaliła przeznaczenie - tereny usług, natomiast zgodnie z § 4 ust. 1 pkt 16 lit. c teren o symbolu MW/U, to teren zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej i zabudowy usługowej, a tereny o symbolu U, to tereny usług. Dla terenów RR.7 MW/U, RR.8 MW/U, RR.11 MW/U, RR.12 MW/U, RR.14 MW/U, RR.18 MW/U, RR.19 MW/U, RR.21 MW/U, RR.30 MW/U, RR.31 MW/U ustalono przeznaczenie tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej i zabudowy usługowej zgodnie ze wskazaniem. Oznaczenie terenu MW/U jest zatem niekonsekwentnie zastosowane. Na rysunku planu wydzielono teren RR.24 MW/U, dla którego czytamy w legendzie, że jest to teren zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej i zabudowy usługami, co nie jest spójne z ustaleniami zawartymi w tekście planu i nie jest konsekwentne w stosunku do pozostałych terenów MW/U.

Kolejno w § 42 ust. 1 pkt 1 tekstu uchwały dla terenów RR.19 KPK i RR.20 KPK Rada Miejska ustaliła przeznaczenie teren ciągu pieszego – kładki, a w § 42 ust. 1 pkt 2 wskazała szerokość obiektów mostowych – kładek pieszo-rowerowych dla ciągów pieszych RR.18 KPK i RR.19 KPK. Tymczasem, analiza załącznika graficznego do wyżej wymienionej uchwały wykazała, że w granicach opracowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie wydzielono terenu oznaczonego RR.20 KPK. 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. Skoro na rysunku planu nie ma terenu RR.20 KPK, dla którego wprowadzono w tekście ustalenia, to nie jest możliwe powiązanie tekstu z rysunkiem planu w tym zakresie.

Dodatkowo w § 4 ust. 2 tekstu uchwały Rada Miejska wskazała oznaczenia graficzne mające charakter informacyjny niebędące ustaleniami planu. Między innymi wymieniła wśród tych oznaczeń obszary zagrożenia powodziowego, wg opracowania map Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej, na którym prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi wynosi raz na 500 lat (Q 0,2%) oraz pomniki przyrody. Powyższe oznaczenia nie wrysowano na rysunku planu.

Podsumowując należy zaznaczyć, że przepisy art. 28 *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* jednoznacznie wskazują, iż istotne naruszenie zasad sporządzania studium, istotne naruszenie trybu, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały gminy w całości lub w części.

Uchylenie jedynie części zapisów kontrolowanej uchwały wiązałoby się z ingerencją w przyznane w art. 3 *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* władztwo planistyczne gminy, bowiem kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, jest zadaniem własnym gminy i mogłoby również wprowadzić zbyt daleko idące zmiany merytoryczne, sprzeczne z intencją uchwałodawcy. Wojewoda posiada jedynie uprawnienie do stwierdzenia nieważności przepisów uchwały niezgodnych z przepisami powszechnie obowiązującymi i nie może wydanym rozstrzygnięciem zmieniać ustaleń rady gminy.

Biorąc powyższe pod uwagę należy uznać, że uchwała nr 591/XLV/2017 Rady Miejskiej w Sosnowcu z dnia 27 kwietnia 2017 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Sosnowca dla terenu zlokalizowanego w rejonie Parku Sieleckiego, narusza wymienione w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym przepisy, w związku z czym wydanie niniejszego rozstrzygnięcia stało się konieczne i uzasadnione, zatem należało orzec, jak w sentencji.

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa z dniem doręczenia Radzie Miejskiej w Sosnowcu rozstrzygnięcia nadzorczego.

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

z up. WOJEWODY ŚLĄSKIEGO
Zastępca Dyrektora Wydziału Infrastruktury

Aleksandra Kroczek

Otrzymuje:

Rada Miejska w Sosnowcu