



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 20 lutego 2017 r.

Poz. 1061

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IFIIL.4131.1.18.2017 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 15 lutego 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 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 788 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr RG.0007.125.2017 Rady Gminy Lyski z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie **zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Lyski dla sołectwa Pstrążna**

UZASADNIENIE:

W dniu 29 grudnia 2016 r. Rady Gminy Lyski podjęła uchwałę Nr RG.0007.125.2017 w sprawie **zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Lyski dla sołectwa Pstrążna**.

Stosownie do przepisu art. 20 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (zwanej dalej ustawą o planowaniu) w dniu 16 stycznia 2016 r. Wójt Gminy Lyski przekazał organowi nadzoru wymienioną na wstępie uchwałę w celu zbadania jej zgodności z przepisami prawa oraz dokumentację prac planistycznych odzwierciedlającą przebieg postępowania w sprawie uchwalenia miejscowego planu.

W dniu 25 stycznia 2017 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze oraz poinformował Radę Gminy Lyski o możliwości złożenia wyjaśnień.

Pismem z dnia 9 lutego 2017 r. Wójt Gminy Lyski złożył wyjaśnienia odnoszące się do wskazanych w zawiadomieniu nieprawidłowości.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem przepisów prawa.

1) Rada Gminy Lyski w § 20 ust. 7 badanej uchwały na terenach oznaczonych symbolami: UO 02, MN/Uc 04, MN/Uc 05, MN/Uc 08, Up 03, Uc 01, UKs 01, ZC 01 ustaliła „zakaz lokalizacji nowych obiektów mieszkalnych, zakładów żywienia zbiorowego, produkcji oraz przechowywania żywności oraz indywidualnych ujęć wody”. Natomiast w § 20 ust. 8 na terenach oznaczonych symbolami: MNr 10, MNr 11, MNr 27, MNr 28, MN/Uc 07, MN/Uc 09, MN/Uc 10, MN/Uc 11, Uc 02, Up 01, MNe 04, RM 02, RM 03, UO 01 ustaliła „zakaz lokalizacji nowych obiektów mieszkalnych, zakładów żywienia zbiorowego, produkcji oraz przechowywania żywności bez podłączenia do sieci wodociągowej oraz zakaz lokalizacji indywidualnych ujęć wody” Zgodnie z rysunkiem planu tereny te znajdują się odpowiednio w odległości 50 i 150 m od cmentarza.

Rozporządzenie Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 25 sierpnia 1959 r. w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze. (Dz. U. z 1959 r., nr 52 poz. 315, zwanym dalej rozporządzeniem o cmentarzach) w § 3 ust. 1 stanowi, że „Odległość cmentarza od zabudowań

mieszkalnych, od zakładów produkujących artykuły żywności, zakładów żywienia zbiorowego bądź zakładów przechowujących artykuły żywności oraz studzien, źródeł i strumieni, służących do czerpania wody do picia i potrzeb gospodarczych, powinna wynosić co najmniej 150 m; odległość ta może być zmniejszona do 50 m pod warunkiem, że teren w granicach od 50 do 150 m od cmentarza posiada sieć wodociągową i wszystkie budynki korzystające z wody są do tej sieci podłączone”. Tymczasem Rada Gminy Lyski ustaleniem § 20 ust. 7 oraz § 20 ust. 8 dokonała modyfikacji obowiązującego przepisu ograniczając katalog wykluczonej, w sąsiedztwie cmentarza, zabudowy i zagospodarowania jedynie do nowych lokalizacji. Takie zapisy budzą wątpliwości interpretacyjne. Nasuwa się pytanie czy zamiarem uchwałodawcy było wyłącznie ograniczenie lokalizacji nowych obiektów o przeznaczeniach wykluczonych w rozporządzeniu o cmentarzach. Wątpliwości te pogłębia fakt, że na wymienionych w § 20 ust. 7 oraz § 20 ust. 8 terenach nie zostały wprowadzone żadne ograniczenia dla możliwości rozbudowy lub nadbudowy istniejących obiektów mieszkalnych oraz zakładów związanych z żywnością zbiorową, produkcją i przechowywaniem żywności. Także nie została wykluczona możliwość zmiany sposobu użytkowania istniejących obiektów na powyższe przeznaczenia. Jednocześnie art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o planowaniu nakazuje w planie miejscowym obowiązkowo określać „szczególnie warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy”. Zatem skoro w obszarze planu występują przesłanki do określenia ograniczeń lub szczególnych warunków zagospodarowania terenów Rada Gminy Lyski była zobowiązana do ustalenia ich w sposób jasny i nie budzący wątpliwości interpretacyjnych. Oznacza to, że badana uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o planowaniu oraz z naruszeniem § 3 ust. 1 rozporządzenia o cmentarzach

2) Rada Gminy Lyski w § 17 pkt 2 badanej uchwały ustaliła, że *„Dla ochrony zabytków archeologicznych w obrębie zewidencjonowanych stanowisk archeologicznych wyznacza się strefę ochrony archeologicznej „OW” o promieniu 30 m zgodnie z rysunkiem planu i ustala dla nich ochronę konserwatorską”*. Przy czym w żadnym ustaleniu nie określono na czym polega owa ochrona. Jedną z form ochrony zabytków, przewidzianą przez przepisy ustawy z dnia 22 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) jest ustalenie tej ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (art. 7 pkt 4). W szczególności, zgodnie z art. 19 ust. 3 ustawy o zabytkach, w zależności od potrzeb w planie miejscowym ustala się strefy ochrony konserwatorskiej obejmujące obszary, na których obowiązują określone ustalenia planu ograniczenie, zakazy i nakazy, mające na celu ochronę znajdujących się na tym obszarze zabytków. Stosownie więc do powyższej normy ustanowienie w planie miejscowym strefy ochrony konserwatorskiej obliguje do ustalenia ograniczeń, zakazów i nakazów w niej obowiązujących. Brak takich ustaleń stanowi naruszenie art. 19 ust. 3 ustawy o zabytkach. Z kolei ustawa o planowaniu w art. 15 ust. 2 pkt 4 nakazuje w planie miejscowym obowiązkowo określać, między innymi, zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków. Realizacja tego obowiązku następuje poprzez uwzględnienie krajowego programu ochrony zabytków, określenie rozwiązań niezbędnych do zapobiegania zagrożeniom dla zabytków, zapewnienia im ochrony przy realizacji inwestycji oraz przywracaniu zabytków do jak najlepszego stanu. Przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu uwzględniają opiekę nad zabytkami. W § 15 i następnych badanej uchwały ustalono zasady ochrony dziedzictwa kulturowego dla obszaru objętego strefą „A” (rekonstrukcji historycznego układu...), nie ustalono jednak takich zasad dla strefy „OW” (ochrony archeologicznej) wyznaczonej na rysunku planu. Ustalenie dla zabytku archeologicznego ochrony konserwatorskiej bez doprecyzowania jakie działania są w ramach tej ochrony dopuszczone, a jakie zabronione nie wypełnia nakazu określonego w art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu i stanowi naruszenie tego przepisu.

3) Ponadto w badanej uchwale Rada Gminy Lyski poczyniła ustalenia wzajemnie wykluczające się:

a) W § 14 pkt 2 badanej uchwały Rada Gminy Lyski ustaliła *„nakaz unieszkodliwiania i usuwania odpadów niebezpiecznych”*, podczas gdy § 14 pkt 3 jednocześnie wprowadziła *„zakaz działalności polegającej na przetwarzaniu odpadów”*.

Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz.1987 ze zm.) w art. 3 ust. 1 pkt 21 wyjaśnia, że ilekroć w ustawie jest mowa o „przetwarzaniu - rozumie się przez to procesy odzysku lub unieszkodliwiania, w tym przygotowanie poprzedzające odzysk lub unieszkodliwianie”. Z powyższego określenia wynika, że unieszkodliwianie jest elementem procesu przetwarzania. Zatem skoro Rada Gminy Lyski postanowiła zakazać na terenie gminy przetwarzania odpadów niedopuszczalne było ustalenie nakazu ich unieszkodliwiania, gdyż dyspozycje te pozostają w sprzeczności ze sobą. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego stanowiąc akt prawa miejscowego winien być sporządzany tak, by przyjęte na jego podstawie normy uzupełniały wydane przez inne podmioty przepisy powszechnie obowiązujące kształtujące prawa i obowiązki ich adresatów. Oznacza to, że plan miejscowy powinien stosować pojęcia

zdefiniowane w przepisach powszechnie obowiązujących w takim rozumieniu jak zostały one tam określone. Jeżeli zamiarem uchwałodawcy było zakazanie działalności polegającej na przetwarzaniu odpadów, a dopuszczenie czasowego przechowywania odpadów obejmujące wstępne magazynowanie odpadów przez ich wytwórcę (jak wynika z pisma wyjaśniającego) powinien to zapisać w sposób zgodny z obowiązującymi przepisami, używając terminologii w przepisach tych określonej. Ustawa o planowaniu w art. 15 ust. 2 pkt 3 nakazuje w planie miejscowym obowiązkowo określać zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu. Natomiast ustalenia § 14 pkt 2 i § 14 pkt 3 badanej uchwały, poprzez wzajemne wykluczanie się, nie wypełniają tego obowiązku w sposób jednoznaczny. Sprzeczne postanowienia uchwały niewątpliwie naruszają również § 25 w związku z § 143 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 283). Przepis prawa powinien bowiem w sposób jasny i oczywisty stanowić o tym kto i do czego został zobowiązany.

b) W § 6 ust. 8 pkt 2 lit. c oraz § 6 ust. 10 pkt 2 lit. c badanej uchwały Rada Gminy Lyski ustaliła, dla terenów oznaczonych symbolami OU 01, UO 02 (tereny usług oświaty) oraz US 01 (teren sportu i rekreacji), jako przeznaczenie dopuszczalne: „*tymczasowe zagospodarowanie związane z organizacją imprez*”. Jednocześnie w § 28 te same uchwały zapisano, że „*w obszarze planu nie ustala się tymczasowego sposobu i terminu zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów*”.

Ustawa o planowaniu w art. 15 ust. 2 pkt 11 nakazuje w planie miejscowym obowiązkowo określać sposób i termin tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów. Rada Gminy w ramach swojego władztwa planistycznego może ustalić, że na obszarze planu nie przewiduje wskazania terenów dla których określa tymczasowe zagospodarowanie i użytkowanie terenów. Jednak ustalenia § 6 ust. 8 pkt 2 lit. c, jak również, § 6 ust. 10 pkt 2 lit. c oraz § 28 wykluczają się wzajemnie. W rezultacie nie jest jasne czy zamiarem uchwałodawcy było ustalenie na terenach OU 01, UO 02, US 01 zagospodarowania tymczasowego, czy też dopuszczenie lokalizacji obiektów tymczasowych (w rozumieniu art. 3 pkt 5 przepisów Prawa budowlanego). Tym samym ustalenia § 6 ust. 8 pkt 2 lit. c oraz § 6 ust. 10 pkt 2 lit. c dopuszczając tymczasowe zagospodarowanie bez ustalenia terminu i sposobu tego zagospodarowania naruszają art. 15 ust. 2 pkt 11 ustawy o planowaniu, a jednocześnie wykluczenie tymczasowego zagospodarowania w § 28 narusza powołane powyżej przepisy „zasad techniki prawodawczej”.

c) W § 16 ust. 2 pkt 4 badanej uchwały Rada Gminy Lyski ustaliła, że „*przy przebudowie, rozbudowie lub remoncie budynków objętych ochroną nakaz zachowania istniejących kształtów (dwuspadowe, wielospadowe) oraz spadków dachów, stosowania barw odtwarzających kolorystykę oryginalną oraz materiałów wykończeniowych o kolorystyce oryginalnej (cegła, dachówka ceramiczna)*” natomiast w pkt 5 tego ustępu wprowadziła „*Zakaz rozbudowy i nadbudowy budynków*”. W rezultacie kwestia możliwości rozbudowy budynków objętych ochroną posiada sprzeczne ustalenia. Z ustaleń pkt 4 wynika możliwość rozbudowy takiego budynku przy zachowaniu pewnych warunków, z pkt 5 - absolutny zakaz ich rozbudowy. Brak konsekwencji w rozstrzygnięciu możliwości rozbudowy budynków zabytkowych nie stanowi ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu, narusza także powołane powyżej przepisy „zasad techniki prawodawczej”.

d) W § 17 ust. 3 badanej uchwały Rada Gminy Lyski ustaliła, że „*w granicach obszaru planu nie występują obszary szczególnego zagrożenia powodzią oraz tereny i obszary górnicze*” natomiast w § 20 ust. 1, że „*w granicach obszaru planu występują obszary szczególnego zagrożenia powodzią, dla których ustala się zagospodarowanie zgodne z przepisami odrębnymi, w szczególności z przepisami ustawy Prawo wodne*”.

Ustawa o planowaniu w art. 15 ust. 2 pkt 7 nakazuje w planie miejscowym obowiązkowo określać granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, na podstawie odrębnych przepisów, terenów górniczych, a także obszarów szczególnego zagrożenia powodzią. Obszary szczególnego zagrożenia powodzią zostały zdefiniowane w art. 9 ust. 1 pkt 6 lit. c ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (tekst jednolity Dz. U. z 2015 r., poz. 469 ze zm.). Dla obszarów tych, stosownie do art. 88d ust. 2 sporządza się mapy ryzyka powodziowego. Przedstawione na tych mapach obszary zagrożenia powodziowego, na podstawie art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy o planowaniu, uwzględnia się w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią obowiązuje zakaz zabudowy. Zatem informacja czy na terenie objętym planem występują takie obszary ma istotne znaczenie dla przyszłych inwestorów.

Dodatkowo Rada Gminy Lyski na rysunku planu zaznaczyła „*granicę złoża węgla kamiennego Rydułtowy*”, podczas gdy jest to granica terenu górniczego Rydułtowy I.

Brak konsekwencji w rozstrzygnięciu czy w granicach planu występują obszary szczególnego zagrożenia powodzią czy nie oraz błędne informacje dotyczące terenów górniczych stanowią brak wypełnienia wskazanego powyżej art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy o planowaniu oraz narusza powołane powyżej przepisy „zasad techniki prawodawczej”.

Generalnie w badanej uchwale Rada Gminy Lyski ustaliła przepisy prawa miejscowego sprzeczne ze sobą, wykluczające się wzajemnie oraz przepisy, które nie korespondują z przepisami prawa wyższego rzędu lub je naruszają. Należy zaznaczyć, że uchwałodawca powinien stanowić normy sformułowane w sposób jasny, precyzyjny i jednoznaczny, zgodnie z regułami poprawnej legislacji. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego - jako akt prawa miejscowego mogący ograniczać sposób wykonywania prawa własności - powinien zawierać sformułowania jednoznaczne i wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem "luzu interpretacyjnego".

W myśl art. 85 i 86 ustawy o samorządzie gminnym wojewoda sprawuje nadzór nad działalnością gminną na podstawie kryterium zgodności z prawem. Na podstawie 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. 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. Zgodnie bowiem z art. 28 ustawy istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części. W przedmiotowej sprawie, wskazane naruszenia zasad sporządzania planu, dawało organowi nadzoru podstawy do stwierdzenia nieważności w całości uchwały **Nr RG.0007.125.2017 w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Lyski dla sołectwa Pstrążna.**

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga 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

Otrzymują:

1) Rady Gminy Lyski