



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

---

Katowice, dnia 27 lutego 2017 r.

Poz. 1251

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IFIII.4131.1.7.2017 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 12 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 XXVII/183/2016 Rady Gminy Ciasna z dnia 5 grudnia 2016 r. w sprawie zmiany w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego terenów w miejscowości Glinica.

#### **Uzasadnienie**

W dniu 5 grudnia 2016 r. Rada Gminy Ciasna podjęła uchwałę Nr XXVII/183/2016 w sprawie zmiany w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego terenów w miejscowości Glinica.

Stosownie do przepisu art. 20 ust. 2 cyt. ustawy z dnia 2003 r. *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (zwanej dalej *ustawą*), w dniu 13 grudnia 2016 r. Wójt Gminy Ciasna przekazał do Wojewody Śląskiego powyższą uchwałę, natomiast dokumentacja prac planistycznych odzwierciedlających przebieg postępowania w sprawie uchwalenia powyższego planu miejscowego została dostarczona w dniu 23 grudnia 2016 r.

W dniu 10 stycznia 2017 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze oraz poinformował Gminę o możliwości złożenia wyjaśnień.

W trakcie prowadzonego postępowania nadzorczego, mającego na celu zbadanie legalności uchwały Nr XXVII/183/2016 Wojewoda Śląski stwierdził, że przedmiotowa uchwała została podjęta z naruszeniem została podjęta z naruszeniem art. 9 ust. 4, art. 20 ust. 1, art. 15 ust. 1 i 2 pkt 1, 4 i 6 ustawy w związku z § 4 pkt. 1, 4 i 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie *wybranego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego* (Dz. U. z 2003 r., Nr 164, poz. 1587), § 25 ust. 1 w związku z § 143 *Zasad techniki prawodawczej*, ustanowionych rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie *Zasad techniki prawodawczej*, jako załącznik do powyższego rozporządzenia (Dz. U. Nr 100, poz. 908) oraz art. 31 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. *o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami* (Dz. U. z 2003 r. Nr 162 poz. 1568).

Uchwałą Nr XXVII/183/2016 Rada Gminy Ciasna wprowadziła w drodze nowelizacji zmiany w ustaleniach *miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenów w miejscowości Glinica w gminie Ciasna*, zwanego dalej *planem*, zatwierdzonego uchwałą Nr XLIII/300/2010 z dnia 4 marca 2010 r. oraz na rysunku Nr 2 powyższego planu.

Zgodnie z § 82 rozporządzenia w sprawie *Zasad techniki prawodawczej* nowelizacja może się sprowadzać się do uchylecia niektórych przepisów, zastąpienia niektórych jej przepisów przepisami o innej treści lub brzmieniu albo dodania do niej nowych przepisów. Koresponduje z nim § 83 stanowiący, iż przepisy ustawy zmienia się odrębną ustawą zmieniającą lub przepisem zamieszczonym w innej ustawie. Powołane przepisy

– zgodnie z § 143 powyższego rozporządzenia – mają zastosowanie odpowiednio do aktów prawa miejscowego, jakim jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Nowelizacja planu została przeprowadzona w myśl zasady art. 27 ustawy, zgodnie z którą zmiana studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane.

1. Zmiany w tekście i a rysunku *planu* związane są przede wszystkim z wprowadzeniem dodatkowych terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej MN, zabudowy letniskowej ML, usług produkcyjnych UR, stanowisk archeologicznych OW1 i OW2 ze strefami ochronnymi oraz terenu zieleni izolacyjnej 5 ZI. Na rysunku planu, na terenie zieleni łąkowej, wprowadzono dodatkowo „istniejące wody otwarte”, zmieniono również układ dróg wewnętrznych.

Przeprowadzając kontrolę przedłożonej uchwały Nr XXVII/183/2016 organ nadzoru stwierdził przede wszystkim niezgodność ustaleń planu z ustaleniami Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Ciasna, zwanego dalej *studium*, przyjętego uchwałą Rady Gminy Ciasna Nr XLV/287/02 z dnia 10 października 2002 r. z późniejszymi zmianami. Północna część obszaru objętego zmianą planu przeznaczona jest w *studium* pod tereny osadniczo – rekreacyjne B1, natomiast południowa pod zalesienie Lp. Tereny B1 przeznaczono już w planie przyjętym uchwałą Nr XLIII/300/2010 przede wszystkim pod tereny zabudowy letniskowej i drogi wewnętrzne, a w kontrolowanym planie dodatkowo pod zabudowę jednorodzinna i usługi produkcyjne, natomiast tereny ustalone w *studium* wyłącznie pod zalesienie przeznaczone są w obu planach (zmienianym i zmieniającym) częściowo pod zabudowę letniskową, co narusza zapisy *studium*.

Przeznaczenie północnej części obszaru opracowania pod zabudowę letniskową oraz pod zabudowę jednorodzinna na terenach określonych w *studium* jako osadniczo – rekreacyjne B1, jest zgodne z ustaleniami *studium*, natomiast przewidziane w planie usługi produkcyjne UR nie mieszczą się w zakresie ustaleń dla obszaru B1, co stanowi naruszenie wspomnianych na wstępie przepisów art. 9 ust. 4 oraz art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy.

2. Zgodnie z zapisem § 1 ust. 1 pkt 1 uchwały Nr XXVII/183/2016, w § 4 po pkt. 15 dodaje się pkt. 16, w brzmieniu: „UR teren usług produkcyjnych”. Organ nadzoru stwierdził, iż w § 4 zmienianej uchwały Nr XLIII/300/2010 już istnieje pkt 16 o treści: „KDW teren drogi wewnętrznej” (ostatni punkt § 4) i teren ten znajduje się zarówno na rysunku planu, jak i posiada ustalenia w tekście zmienianej uchwały. Teren usług produkcyjnych o symbolu 1 UR jest natomiast nowym terenem, dla którego ustalenia wprowadziła uchwała Nr XXVII/183/2016 w § 20a zmienianej uchwały: przeznaczenie podstawowe, zasady zagospodarowania terenu, zasady kształtowania zabudowy. Dlatego też, w ocenie organu nadzoru, teren 1 UR powinien mieć w § 4 oddzielny, kolejny numer (pkt 17) o treści: „UR teren usług produkcyjnych”.

Wyłącznie jednoznaczne i konkretne ustalenia planu gwarantują bowiem realizację dokładnie takich form zagospodarowania, jakie były zamierzone przez gminę przy jego sporządzaniu i uchwalaniu. Niewątpliwie wymienione powyżej sprzeczne postanowienia planu naruszają § 25 w związku z § 143 cyt. *Zasad techniki prawodawczej*.

3. 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. W ocenie tut. organu nadzoru uregulowania wskazane w § 12 uchwały Nr XXVII/183/2016 wykraczają poza przyznaną Radzie Gminy Ciasna w art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy 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 planie miejscowym uregulowań wskazujących na zabezpieczenie nadzoru archeologicznego, czy też wymogu prowadzenia badań wyprzedzających. Wszelkie kompetencje i formy działania organów nadzoru konserwatorskiego zostały określone w ustawie z dnia 23 lipca 2003 r. o *ochronie zabytków i opiece nad zabytkami* (Dz. U. z 2003 r. Nr 162 poz. 1568), a rada gminy nie posiada żadnych kompetencji do modyfikowania zakresu działania tych organów.

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. Nie ma natomiast obowiązku zgłaszania organowi właściwemu w sprawach ochrony zabytków wszelkich prac związanych z naruszeniem struktury gruntów.

4. Rada Gminy Ciasna wprowadziła uchwałą Nr XXVII/183/2016 ustalenia dla usług produkcyjnych 1 UR w § 20a zmienianej uchwały. Spośród obowiązkowych parametrów zagospodarowania terenu, wynikających z art. 15 ust. 2 pkt 6 *ustawy*, Rada nie ustaliła geometrii dachów i minimalnej liczby miejsc do parkowania dla terenu 1 UR. W tekście planu zawarte są jedynie dyspozycje o konieczności zapewnienia miejsc postojowych „na własnej działce również dla samochodów ciężarowych” oraz zapis, iż „nie ustala się” geometrii dachów, co nie jest tożsame np. z ustaleniem dowolnej geometrii dachów. A zatem Rada Gminy Ciasna naruszyła zasady sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego poprzez niewypełnienie obowiązkowych zasad kształtowania zabudowy zawartych w art. 15 ust. 2 pkt 6 *ustawy*.

5. Na rysunku planu, na terenie zieleni łąkowej ZŁ, wprowadzono dodatkowo „istniejące wody otwarte” przedstawione jako zasrafiowaną część powyższego terenu, obwiedzione dodatkowo linią przerywaną, której nie ma jednak w legendzie planu (oznaczeniach planu). Legendę dla terenu zieleni łąkowej ZŁ uzupełniono natomiast o tekst: „(w tym istniejące wody otwarte)”. Tekst uzupełniający dla terenu zieleni łąkowej ZŁ nie został natomiast wprowadzony uchwałą Nr XXVII/183/2016 do przepisu § 4 pkt 11 zmienianej uchwały (rozdział 2 - „*Zakres obowiązywania ustaleń planu*”), ani też do przepisów rozdziału 4 - „*Przepisy szczegółowe. Zasady zagospodarowania dla poszczególnych terenów*” tej uchwały. W § 28 pkt 1 uchwały zmienianej Nr XLIII/300/2010 ustalono przeznaczenie podstawowe dla terenu ZŁ: „teren łąk oraz cieków wodnych i urządzeń melioracyjnych”, natomiast w § 28 pkt 4 powyższej uchwały zawarty jest nakaz pozostawienia tego terenu w obecnym sposobie użytkowania, jako zieleni łąkową i zadrzewienia. Na dzień sporządzenia *planu* przyjętego uchwałą Nr XLIII/300/2010 na terenie ZŁ nie występowały więc żadne wody otwarte. Nie wiadomo, jakiego rodzaju wód dotyczą wprowadzone dodatkowo na terenie ZŁ „istniejące wody otwarte”: czy pojawiły się po 2010 r., czy pojawiają się okresowo, czy też zawsze istniały. Zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. (poz. 1587) w sprawie „Podstawowych barwnych oznaczeń graficznych i literowych dotyczących przeznaczenia terenów, które należy stosować na projekcie rysunku planu miejscowego”, tereny wód powierzchniowych śródlądowych (rzeki, jeziora, stawy, strumienie, kanały) stanowią osobny przedmiot oznaczeń, który powinien mieć też oddzielne ustalenia w tekście zmienianej uchwały. Pozostawienie wód otwartych w ramach terenu ZŁ wiąże się natomiast ze zmianą ustaleń dla tego terenu i wprowadzenia numeracji dla terenów ZŁ (na drugim terenie oznaczonym również jako ZŁ nie występują wody otwarte), co stanowi naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 1 *ustawy*.

Ponadto sytuacja, gdy zapis w części graficznej nie znajduje potwierdzenia w części tekstowej, jest istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego. Rysunek planu w procesie stosowania prawa może być uwzględniony tylko w takim zakresie, w jakim jest „opisany” w tekście planu (zob. też Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz pod red. Z. Niewiadomskiego, 2013, Legalis). Przyjmując zatem na podstawie art. 20 ust. 1 *ustawy*, iż część graficzna planu jest uszczegółowieniem, uzupełnieniem i wyjaśnieniem części tekstowej oraz że 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 2009 r., sygn. akt II SA/Lu 393/09).

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.

Z kolei art. 28 *ustawy* jednoznacznie wskazuje, że istotne naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części. W tym przypadku, z uwagi na charakter stwierdzonych uchybień, nie było możliwości ograniczenia stwierdzenia nieważności

kontrolowanej uchwały jedynie do jej części. Adresat planu nie może bowiem ponosić konsekwencji ewidentnych błędów i zaniedbań prawodawcy.

Mając zatem powyższe na uwadze, **organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Rady Gminy Ciasna Nr XXVII/183/2016 z dnia 5 grudnia 2016 r. w całości.**

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

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-Kapała**

Otrzymują:

1. Rada Gminy Ciasna
2. a/a UD