



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 9 listopada 2012 r.

Poz. 4609

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IFIII.4131.53.2012 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 5 listopada 2012 r.

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) w związku z art. 28 ust 1. ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz. U. z 2012 r. poz. 647)

stwierdzam nieważność

uchwały Rady Gminy w Boronowie Nr 58/XXV/2012 z dnia 26 września 2012 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego teren miejscowości Boronów w gminie Boronów w części dotyczącej poniższych zapisów:

- § 4 ust 1 pkt 5;
- § 4 ust. 1 pkt 13
- § 4 ust. 1 pkt 14,
- § 4 ust. 1 pkt 16;
- § 4 ust. 1 pkt 24;
- § 4 ust. 2;
- § 9 ust.3 pkt 3;
- § 10 ust. 6;
- § 32 pkt 2 lit. g;

Uzasadnienie

Rada Gminy w Boronowie w dniu 26 września 2012 r. podjęła uchwałę w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego teren miejscowości Boronów w gminie Boronów. Stosownie do przepisu art. 20 ust. 2 cyt. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Wójt Gminy Boronów pismem z dnia 3 października 2012 r. nr RG.0002.XXV.IX.1.2012, przekazał organowi nadzoru wymienioną na wstępie uchwałę wraz z załącznikami oraz dokumentacją prac planistycznych w celu zbadania ich zgodności z przepisami prawa.

Zgodnie z art. 28 ust. 1 cyt. ustawy o planowaniu przesłankami stwierdzenia nieważności uchwały w całości lub w części są: naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego, istotne naruszenie trybu sporządzania planu oraz naruszenie właściwości organów w tym zakresie. Nie budzi wątpliwości, że naruszenie zasad wywołuje najdalej idące konsekwencje, gdyż podstawę dla unieważnienia uchwały bądź jej części, daje w tym przypadku każde naruszenie prawa.

Przedmiotowa uchwała w ocenie organu nadzoru narusza w części wskazanej w sentencji zasady sporządzania planu miejscowego wynikające z przepisów zawartych w art. 15 ust. 2 cyt. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w którym określono obligatoryjne elementy, jakie powinien zawierać miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego oraz art. 15 ust. 3 tej ustawy zawierający katalog dopuszczalnych ustaleń.

W szczególności naruszono art. 15 ust. 2 pkt 6 cyt. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zgodnie z którym w ramach zasad kształtowania zabudowy określa się obowiązkowo minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej. W zamieszczonym w § 4 ust. 1 pkt 13 uchwały Rady Gminy w Boronowie zawarto definicję procentu powierzchni biologicznie czynnej, wskazując, że „*jest to wyrażony w % stosunek sumy powierzchni biologicznie czynnych położonych w granicy nieruchomości lub jej części, do powierzchni lub części powierzchni tej nieruchomości położonej w granicach przedmiotowego terenu; parametru nie stosuje się dla istniejących nieruchomości zabudowanych w dniu wejścia w życie planu o przeznaczeniach MN, MNU, MW, UU, UP, UD*” Skutkiem tego zapisu niektórych nieruchomości objętych planem nie ustalono minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej. Wystarczy więc posiadać nieruchomość nawet w niewielkim stopniu zabudowaną by nie stosować do niej wymogów określonych innymi przepisami uchwały, a w konsekwencji znaczna część terenów o wymienionych oznaczeniach nie podlega jednemu z podstawowych wskaźników kształtowania zabudowy.

W toku badania legalności uchwały Nr 58/XXV/2012 organ nadzoru stwierdził przekroczenie przez Radę Gminy w Boronowie delegacji ustawowej zawartej w art.15 ust. 3 cyt. ustawy o planowaniu w zakresie regulacji zawartych w § 10 ust. 6 uchwały.

Mocą § 10 ust. 6 uchwały Rada Gminy wprowadziła nakaz prowadzenia nadzorujących badań archeologicznych. W pierwszej kolejności należy wskazać, że w myśl z 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. Kompetencja ta ściśle koresponduje z art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. 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 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 Gminy w Boronowie 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 jakiegokolwiek organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań.

W ocenie organu nadzoru wskazane uregulowania uchwały wykraczają 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 umieszczania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uregulowań kwestii związanych z nadzorem archeologicznym, w szczególności podczas prowadzenia wszelkich inwestycji. Wszelkie kompetencje i formy działania organów nadzoru konserwatorskiego zostały już określone przez ustawodawcę. Rada Gminy nie ma żadnych kompetencji do modyfikowania zakresu działania organów.

W tym kontekście, za niedopuszczalne należy uznać zobowiązanie i nakładanie zadań w drodze uchwały rady gminy, z jednej strony, na organ administracji publicznej w zakresie prowadzenia nadzoru badań archeologicznych. Ilekroć ustawodawca chce wprowadzić nakaz nadzorujących badań archeologicznych wprost o tym stanowi w ustawie. Z drugiej strony, 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” (wyrok NSA z dnia 16 marca 2001 r., IV SA 385/99, LEX nr 53377).

Ponadto ustalenia § 10 ust. 6 są sprzeczne z innymi zapisami uchwały, a mianowicie z § 3 ust 2 wskazującym, że poza wymienionymi w ust. 1 tego paragrafu ustaleniami rysunku planu pozostałe oznaczenia występujące na rysunku planu mają charakter informacyjny. W § 3 ust. 1 nie wymieniono stref ochrony archeologicznej.

Z kolei z zupełnie niepotrzebnym ustaleniem mamy do czynienia w § 32 pkt 2 lit. g ustalającym wskaźniki miejsc parkingowych dla terenów przeznaczonych pod parkingi i wskazującym na obowiązkową lokalizację co najmniej 1 miejsca parkingowego na działce.

Ponadto organ nadzoru uważa, że przedmiotowa uchwała podjęta została z naruszeniem Zasad techniki prawodawczej, stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku (Dz. U. Nr 100, poz. 908), zwanych dalej Zasadami. Wymienione poniżej przepisy rozporządzenia, które zostały przedmiotową uchwałą naruszone znajdują swoje zastosowanie do aktów prawa miejscowego na podstawie § 143 Zasad. Naruszenie to nastąpiło poprzez:

- zamieszczenie w treści uchwały przepisów zawierających powtórzenia postanowień zawartych w aktach rangi ustawowej, bądź informujących, że określone normy ustawowe obowiązują, np. § 4 ust. 1 pkt 24, § 4 ust. 2, § 9 ust.3 pkt 3 co narusza § 137 Zasad;
- przepisy formułuje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy - § 4 ust. 1 pkt 16 uchwały definiujący przeznaczenie podstawowe jest niezrozumiały również dla specjalistów; § 4 ust 1 pkt 5 odwołuje się do pozwoleń na budowę wydawanych w trybie niniejszego planu, tryb taki w planie nie został i nie może zostać ustalony;
- w akcie normatywnym niższym rangą niż ustawa, bez upoważnienia ustawowego nie formułuje się definicji, ustalających znaczenie określeń ustawowych, o czym stanowi § 149 Zasad, a został on naruszony poprzez następujący przepis uchwały: § 4 ust. 1 pkt 14,

Biorąc powyższe pod uwagę należy uznać, że uchwała Rady Gminy w Boronowie Nr 58/XXV/2012 z dnia 26 września 2012 r. w sprawie chwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego teren miejscowości Boronów w gminie Boronów w sposób istotny narusza wymienione w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym przepisy, w związku z czym stwierdzenie nieważności uchwały w części określonej w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia stało się uzasadnione.

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

Igor Śmietański

Otrzymują:

- 1) Rada Gminy w Boronowie
ul. Dolna 2, 42-283 Boronów
- 2) Ad acta/BGM