



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 16 lipca 2013 r.

Poz. 5048

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IFIII.4131.21.2013 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 12 lipca 2013 r.

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (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* (Dz. U. z 2003 r., Nr 80, poz. 717 z późn. zm.),

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXI/728/2013 Rady Miejskiej Mikołowa z dnia 28 maja 2013 r. w sprawie zmian miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Mikołowa dla terenu określonego jako „Gniotek” w granicy działki 958/41 przy ulicy Staropodleskiej, w całości.

Uzasadnienie

W dniu 28 maja 2013 r. Rada Miejska Mikołowa podjęła uchwałę w sprawie zmian miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta Mikołowa dla terenu określonego jako „Gniotek” w granicy działki 958/41 przy ulicy Staropodleskiej.

Stosownie do przepisu art. 20 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (Dz. U. z 2003 r., Nr 80, poz. 717 z późn. zm. – zwanej dalej: u.p.z.p.) pismem znak: BGM-3.6721.945.2013.BO, Burmistrz Mikołowa przekazał organowi nadzoru dokumentację prac planistycznych odzwierciedlającą przebieg postępowania w sprawie uchwalenia miejscowego planu, która wpłynęła do tutejszego organu w dniu 13 czerwca 2013 r.

W dniu 9 lipca 2013 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze oraz poinformował Gminę o możliwości złożenia wyjaśnień.

Oceniając przedmiotową uchwałę tutejszy Organ związany był przepisem art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. *o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami* (Dz. U. Nr 130, poz. 871).

W trakcie prowadzonego postępowania nadzorczego, mającego na celu zbadanie legalności uchwały, organ nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z naruszeniem zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w następującym zakresie.

1. Zgodnie z § 14 ust. 1, w związku z § 143 rozporządzenia z dnia 20 czerwca 2002 r.

w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908) akt prawa miejscowego powinien zawierać przepisy o wejściu w życie uchwały. W myśl natomiast przepisów art. 4, w związku z art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172) akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi terminy dłuższy. W omawianej sprawie, uchwalając przedmiotowy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, który na mocy powyższych przepisów podlega publikacji w dzienniku urzędowym, Rada Miejska Mikołowa związana była przepisem art. 4 ust. 2 ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, która weszła w życie 21 października 2010 r., a zgodnie z którym do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w stosunku do którego podjęto uchwałę o przystąpieniu do jego sporządzenia a postępowanie nie zostało zakończone do dnia wejścia w życie ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe. W miejscu tym należy wskazać, że Rada Miejska Mikołowa uchwałą Nr XXII/359/2008 z dnia 27 maja 2008 r. przystąpiła do sporządzenia badanej uchwały. Tym samym, w dacie uchwalania uchwały Nr XXXI/728/2013 organ gminy zobowiązany był przestrzegać przepisów ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003 r., Nr 80, poz. 717 z późn. zm. – zwanej dalej: u.p.z.p.) w brzmieniu z przed 21 października 2010 r. Zgodnie zatem z obowiązującymi dla przedmiotowego planu przepisami art. 29 u.p.z.p. uchwała rady miejskiej w sprawie uchwalenia planu miejscowego obowiązuje od dnia wejścia w życie w niej określonego, jednak nie wcześniej niż po upływie 30 dni od dnia jej ogłoszenia w dzienniku urzędowym województwa.

W § 20 ust. 2 uchwały Nr XXXI/728/2013 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Mikołowa dla terenu określonego jako „Gniotek” w granicy działki 958/41 przy ulicy Staropodleskiej, Rada Miejska Mikołowa określiła natomiast 14 dniowy termin wejścia w życie przedmiotowego planu od daty jego ogłoszenia w dzienniku urzędowym.

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 wskazują, że naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały gminy w całości lub w części.

Zatem akt prawa miejscowego może być objęty stwierdzeniem nieważności w całości lub w części. 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.

W omawianej sprawie określając błędną datę wejścia w życie uchwały – 14 dni zamiast 30 dni, rada miejska dokonała rozstrzygnięcia rzutującego na legalność całej uchwały. Nie ma bowiem przeszkód prawnych, aby rada miejska postanowiła w przepisach końcowych uchwały o wydłużeniu terminu vacatio legis, przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie pozwalają jednak na skrócenie tegoż terminu. Zatem niewłaściwe określenie terminu wejścia w życie uchwały przekłada się bezpośrednio na ważność całego aktu, wobec czego organ nadzoru zobowiązany jest stwierdzić nieważność takiej uchwały w całości.

2. Uchwalając miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego miasta Mikołowa rada miejska naruszyła § 7 pkt 1 rozporządzenia z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie *wybranego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego* (Dz. U. Nr 164, poz. 1587 – zwanego dalej: rozporządzeniem), w myśl którego rysunek planu miejscowego powinien obligatoryjnie zawierać wyrys ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy z oznaczeniem granic obszaru objętego planem miejscowym. Na załączniku nr 1 do uchwały Nr XXXI/728/2013, stanowiącym rysunek planu co prawda zamieszczono wyrys ze studium miasta Mikołowa, przyjętego uchwałą Rady Miejskiej Mikołowa Nr XX/24/99 z dnia 19 grudnia 1999 r., jest on jednak nieczytelny, co uniemożliwia weryfikację, czy przyjęte w planie miejscowym rozwiązania są zgodne z postanowieniami dokumentu nadrzędnego, jakim jest studium. Także przedłożony organowi nadzoru rysunek planu, stanowiący załącznik nr 1 do uchwały Nr XXXI/728/2013, który sporządzony został co prawda w skali 1:1000, czyli zgodnie z art. 16 ust. 1 u.p.z.p., został jednak wydrukowany i dołączony do uchwały w bliżej nieokreślonej skali. Powyższe uniemożliwia zbadanie spójności ustaleń planu ze studium, co powoduje naruszenie przepisów § 8 ust. 1 rozporządzenia, zgodnie z którym rysunek planu miejscowego sporządza się w czytelnej technice graficznej zapewniającej możliwość wyłożenia go do publicznego wglądu, sporządzania jego kopii, a także ogłoszenia w dzienniku urzędowym województwa.

3. W § 3 uchwały wprowadzono definicje wysokości zabudowy oraz wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej, które de facto stanowią modyfikację pojęć wysokości budynku i terenu biologicznie czynnego, zdefiniowanych w Rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie *warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki ich usytuowanie* (Dz. U. nr 75, poz. 690). Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 9 lipca 2008 r. znak: II SA/Sz 379/08, że aden przepis prawa obowiązującego (rangi ustawy) nie dał takich kompetencji organom gminy, aby w ramach przepisów prawa miejscowego ustalały sobie dowolnie, a następnie stosowały własne przepisy definiujące, jak należy dokonywać pomiaru wysokości budynku, gdyż to wynika z powyżej powołanego przepisu rozporządzenia (źródła prawa powszechnie obowiązującego). Jest to jeden z podstawowych elementów konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego, wynikającej z art. 2 Konstytucji RP.

Zauważyć przyjdzie bowiem, że powtarzanie lub modyfikowanie materii ustawowej w aktach prawa miejscowego jest niedopuszczalne. Uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego regulująca jeszcze raz to, co zostało zawarte w ustawie, istotnie narusza prawo i jest nieważna – wyrok NSA – II SA/Wr 1179/98. Trzeba bowiem brać pod uwagę fakt, że powtórzony lub zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście regulacji zawartej w uchwale, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy.

Ponadto należy zwrócić uwagę, że zapisy § 3 nie wypełniają wymogów rozporządzenia z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie *„Zasad techniki prawodawczej”* (Dz. U. Nr 100, poz. 908), regulującego oznaczanie przepisów uchwały i ich systematyzację. We wskazanym paragrafie wprowadzono ustalenia planu bez ich wyraźnego podziału na jednostki redakcyjne. W myśl natomiast przywołanego rozporządzenia podstawową jednostką redakcyjną i systematyzacyjną uchwały jest paragraf, który można dzielić na ustępy, ustępy na punkty, punkty na litery, a litery na tiret. Podział paragrafu na ustępy wprowadza się w przypadku, gdy między zdaniem wyrażającymi samodzielne myśli występują powiązania treściowe. Ale treść żadnego z nich nie jest na tyle istotna aby wydzielić odrębny paragraf. W obrębie ustępu zawierającego wyliczenia wprowadza się punkty. W § 3 badanej uchwały wprowadzono natomiast wprowadzono natomiast definicje pojęć stosowanych w uchwale, bez ich usystematyzowania w ustępy czy też punkty. Powyższe czyni ustalenia planu nieczytelnymi i uniemożliwia odnoszenie się do jednostek redakcyjnych, na podstawie których powinna być skonstruowana uchwała.

4. Analizując zapisy § 5 ust. 2 uchwały Nr XXXI/728/2013, organ nadzoru stwierdził przekroczenie przez Radę Miejską Mikołowa upoważnienia ustawowego, wyrażonego w art. 15 u.p.z.p. We wskazanym przepisie rada miejska uregulowała bowiem, kiedy wymagane jest przeprowadzenie oceny oddziaływania na środowisko. W miejscu tym wskazać należy, że kwestia ta została szczegółowo unormowana w art. 59 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o *udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko* (Dz. U. Nr 199, poz. 1227, z późn. zm.). Nie jest zatem rolą prawodawcy miejscowego regulowanie kwestii które zostały już uregulowane przez akty prawa wyższego rzędu. Nie należy także w akcie prawa miejscowego powtarzać przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych, na co jednoznacznie wskazuje przepis § 118, w zw. z § 143 Zasad techniki prawodawczej.

5. W § 6 ust. 2 uchwały Rada Miejska Mikołowa, w zakresie zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury, ustaliła, że „wszystkie większe prace ziemne wykonywane w obrębie strefy „W”, tj. prace związane z realizacją sieci infrastruktury technicznej, wykopy pod duże obiekty mieszkalne i usługowe powinny mieć nadzór archeologiczny.” W myśl z art. 7 pkt 4 i art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 162, poz. 1568 – zwanej dalej: u.o.z.), jedną z form ochrony zabytków są ustalenia ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. W planie ustala się, w zależności od potrzeb, strefy ochrony konserwatorskiej obejmujące obszary, na których obowiązują określone ustaleniami planu ograniczenia, zakazy i nakazy, mające na celu ochronę znajdujących się na tym obszarze zabytków. 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. 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 Miejskiej Mikołowa, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. 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. Upoważnienie nie obejmuje możliwości umieszczania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uregulowań kwestii związanych z koniecznością przeprowadzania badań archeologicznych, w dodatku dla wskazanych konkretnie inwestycji. Kwestia ta została bowiem uregulowana w art. 31 u.o.z. Wedle art. 31 ust. 1 a pkt 2 wskazanej 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 natomiast z art. 31 ust. 2 u.o.z. 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 zatem, że obowiązek przeprowadzenia prac archeologicznych istnieje tylko wtedy gdy występuje ryzyko przekształcenia lub zniszczenia zabytku archeologicznego i o ile przeprowadzenie badań jest niezbędne w celu ochrony zabytków, nie natomiast przy wskazanych w § 6 ust. 2 uchwały zamierzeniach inwestycyjnych. W konsekwencji należy wskazać, że wprowadzony przez radę zapis stanowi naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Tak sformułowany obowiązek pozbawiony jest bowiem podstawy prawnej, a cały kwestionowany zapis uznać należy za niezgodną z prawem modyfikację postanowień ustawowych.

Mając na uwadze powyższe organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XXXI/728/2013 Rady Miejskiej Mikołowa z dnia 28 maja 2013 r. w sprawie zmian miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Mikołowa dla terenu określonego jako „Gniotek” w granicy działki 958/41 przy ulicy Staropodleskiej, w całości.

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 Miejska Mikołowa
- za zwrotnym potwierdzeniem odbioru,
- 2) A/a.