



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

---

Katowice, dnia 3 stycznia 2013 r.

Poz. 47

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IFIII.4131.61.2012 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 27 grudnia 2012 r.

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

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Rady Miasta w Myszkowie Nr XXIV/192/12 z dnia 22 listopada 2012 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Myszkowa z powodu naruszenia prawa.

#### **Uzasadnienie**

Rada Miasta w Myszkowie w dniu 22 listopada 2012 r. podjęła uchwałę w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Myszkowa. Planem tym objęto obszar położony w obrębie dzielnicy Nowa Wieś w rejonie ulic: Słowackiego i Koziegłowskiej, ograniczonego granicą administracyjną z gminą Poraj i gminą Żarki oraz ul. Gołębią, ul. Wapienną i terenami zamkniętymi PKP. Stosownie do przepisu art. 20 ust. 2 cyt. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Burmistrz Miasta Myszków pismem z dnia 23 listopada 2012 r. nr BR.0711.24.4.2012, 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 daje w tym przypadku każde naruszenie prawa.

Przedmiotowa uchwała w ocenie organu nadzoru narusza 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.

Na podstawie art. 15 ust. 2 pkt 1 tej ustawy w planie miejscowym określa się obowiązkowo linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania.

W niniejszym planie znalazły się zapisy łamiące zasady oddzielenia terenów o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania liniami rozgraniczającymi, dopuszczono bowiem magazyny, budynki gospodarcze, garaże i zabudowę zagrodową na terenach przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną i usługową użyteczności publicznej. Dodatkowo na części tych terenów przewidziano również zabudowę usługową. Zaplanowanie na jednym terenie tak różnorodnych funkcji stanowi naruszenie art. 1 i 2 cyt. ustawy, stanowiących o uwzględnieniu w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym m.in. "ładu przestrzennego".

Przepis a rt. 3 ustawy stanowi o tym, że zadaniem gminy jest kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy. Wyznaczenie w planie liniami rozgraniczającymi terenów, na których ustala się możliwość zagospodarowania kilkoma różnymi funkcjami w rzeczywistości nie stanowi decyzji projektowej gminy w zakresie przyszłego zagospodarowania terenu. Gmina pozostawiła bowiem w ten sposób decyzję co do funkcji terenu przyszłym inwestorom.

Postulat uwzględnienia w zagospodarowaniu przestrzennym wymagań prawa własności oznacza m.in. takie zagospodarowanie przestrzeni miejskiej w zakresie funkcji danego terenu, które umożliwi harmonijne, optymalne w danym przypadku, warunki korzystania z prawa własności nieruchomości. Warunki takie winny sprzyjać spokojnemu, bezkonfliktowemu wykonywaniu prawa własności i w miarę możliwości eliminować ryzyko powstawania sporów sąsiedzkich na gruncie art. 144 k.c. (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 22 grudnia 2008 r. II SA/Gd 559/07). Założenie funkcji mieszkaniowej łącznie z funkcją zagrodową, mającą z założenia charakter rolniczy, powoduje zakłócenie harmonijnego korzystania z nieruchomości. Źródłem potencjalnych konfliktów jest również współistnienie zabudowy zagrodowej z usługami użyteczności publicznej, kompleksów garaży z zabudową mieszkaniową jednorodzinną i inne.

W ocenie tut. organu plan ten wprowadza zróżnicowany status poszczególnych nieruchomości (mieszkaniowe, usługowe, magazynowe, gospodarcze i rolnicze) zarówno co do przeznaczenia terenu jak i warunków jego zabudowy, a tak duże zróżnicowanie nie jest w świetle przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uzasadnione. W planie wyznaczono bowiem obszar 1MNU–22MNU z przeznaczeniem podstawowym zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna i usługowa użyteczności publicznej, dla terenów 1 MNU-8MNU i 18 MNU dodatkowo zabudowa usługowa. Dla terenów tych ustalono przeznaczenie dopuszczalne: zabudowa zagrodowa, magazyny, budynki gospodarcze i garaże, drogi i parkingi, ścieżki piesze, rowerowe, zieleń urządzone towarzysząca obiektom budowlanym, infrastruktura techniczna. Niewątpliwie mamy tu do czynienia z mieszanym funkcji zagospodarowania terenu, które w przypadku dopuszczenia tak wielu funkcji o różnym charakterze, przewidzianej do realizacji na terenach o innym statusie gruntów, stanowi o naruszeniu przepisów prawa.

Pod pojęciem ładu przestrzennego ustawodawca rozumie takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne (art. 2 pkt 1 cyt. ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym). Sytuacja mieszania funkcji potencjalnie kolizyjnych na jednym obszarze może powodować dużą uciążliwość skutkującą niemożnością realizacji funkcji podstawowej. Jeżeli dla tego obszaru ustalono przeznaczenie podstawowe na zabudowę jednorodzinna i usługową użyteczności publicznej to umieszczenie zabudowy zagrodowej, charakteryzującej się posadowieniem między innymi budynków gospodarczych służących produkcji rolnej będzie kolidowało np. ze szkołą, szpitalem, urzędem. Wraz z zabudową zagrodową zostają dopuszczone na tym terenie np. obory, chlewy, kurniki, stajnie, które dla realizacji zabudowy mieszkaniowej stanowić mogą dużą uciążliwość, a w konsekwencji ograniczać prawa własności właścicieli działek budowlanych przeznaczonych na cele mieszkaniowe. Podobnie może być z garażami realizowanymi jako samodzielna inwestycja, magazynami, zwłaszcza, że dla zabudowy magazynowej w postanowieniach ogólnych przewidziano bardzo niskie wskaźniki minimalne miejsc parkingowych, budynkami gospodarczymi.

Mocą § 10 ust. 2 uchwały Rada Miasta w Myszkowie w celu ochrony zabytków archeologicznych wyznaczyła strefę obserwacji archeologicznej i wprowadziła nakaz przeprowadzenia badań wyprzedzających oraz nakaz zabezpieczenia nadzoru archeologicznego. Nakazy te przekraczają kompetencję rady gminy wynikającą 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. 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. Oznacza to prawo 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 Miasta w Myszkowie 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 umieszczenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uregulowań nakazujących zabezpieczenia nadzoru archeologicznego, czy też wymogu prowadzenia badań wyprzedzających. Wszelkie kompetencje i formy działania organów nadzoru konserwatorskiego zostały już określone przez ustawodawcę, a rada gminy nie ma żadnych kompetencji do modyfikowania zakresu działania organów.

Ilekróć ustawodawca chce wprowadzić nakaz nadzorujących badań archeologicznych wprost o tym stanowi w ustawie. Brak jest 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).

Przekroczenie uprawnień przynależnych radzie gminy z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym znajduje się również w § 20 ust. 1 pkt. 3 lit. a przedmiotowej uchwały. Przepisem tym wprowadzony został nakaz podłączenia się do kanalizacji sanitarnej po jej wybudowaniu. Tymczasem kwestię tą regulują przepisy ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn. Dz. U. z 2012, poz.391), które w art. 5 ust. 1 pkt 2 zobowiązują właścicieli do przyłączenia nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej lub, w przypadku gdy budowa sieci kanalizacyjnej jest technicznie lub ekonomicznie nieuzasadniona, wyposażenie nieruchomości w zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych lub w przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych, spełniające wymagania określone w przepisach odrębnych. Przy czym organ samorządowy posiada instrumenty do wyegzekwowania tego obowiązku wynikające z ust. 7 tego artykułu - wydaje decyzję administracyjną nakazującą wykonanie obowiązku. Jak więc wynika z przytoczonych przepisów Rada Miasta w Myszkowie, wprowadzając do planu bezwarunkowy nakaz podłączenia do kanalizacji, określiła w sposób odmienny obowiązki, które wynikają bezpośrednio z ustawy. Jak to już wskazano powyżej akty prawa miejscowego nie mogą regulować w sposób odmienny materii należących do przepisów wyższego rzędu, a w szczególności bez wyraźnego upoważnienia nie mogą nakładać bardziej rygorystycznych obowiązków.

Z kolei w § 5 ust. 1 pkt 13 uchwały wprowadzono definicję wskaźnika powierzchni zabudowy określając go w sposób niezrozumiały, w którym opisano stosunek sumy powierzchni zabudowy nie podając równocześnie do czego ma on się odnosić. Wprowadzenie takiej definicji narusza zasadę ustalania w sposób jasny i precyzyjny zachowań osób, do których określony przepis jest adresowany, zawartą w § 25 w związku z art. 143 Zasad techniki prawodawczej stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku (Dz. U. Nr 100, poz. 908).

Uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest wyrazem tzw. władztwa planistycznego, które posiada gmina. Może ona samodzielnie decydować o sposobie zagospodarowania terenu, wprowadzając do planu miejscowego zagospodarowania przestrzennego bądź to precyzyjne regulacje, bądź też postanowienia ogólne dla poszczególnych terenów. Wszelkie jednak czynności gminy, także o charakterze publicznoprawnym, muszą odznaczać się legalnością, gdyż gmina jest obowiązana działać zgodnie z prawem.

Biorąc powyższe pod uwagę należy uznać, że uchwała Rady Miasta w Myszkowie Nr XXIV/192/12 z dnia 22 listopada 2012 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Myszkowa w sposób istotny 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.

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 Miasta w Myszkowie,  
ul. Kościuszki 26, 42-300 Myszków
2. ad acta/BGM