



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 8 sierpnia 2019 r.

Poz. 5505

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IFIII.4131.1.56.2019 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 5 sierpnia 2019 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r. poz. 506) i art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jednolity Dz. U. z 2018 r. poz. 1945 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VII/77/2019 Rady Gminy Węgierska Górką z dnia 28 czerwca 2019 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania Gminy Węgierska Górką dla części obrębów: Cięcina, Cisiec, Węgierska Górką oraz Żabnica.

Uzasadnienie

W dniu 28 czerwca 2019 r. Rada Gminy Węgierska Górką podjęła uchwałę Nr VII/77/2019 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania Gminy Węgierska Górką dla części obrębów: Cięcina, Cisiec, Węgierska Górką oraz Żabnica.

Stosownie do przepisu art. 20 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (zwanej dalej: upzp) dnia 4 lipca 2019 r., Wójt Gminy Węgierska Górką przekazał Wojewodzie Śląskiemu uchwałę Nr VII/77/2019. Pismem znak: OS.6727.3.3.2017-2019.BP z dnia 9 lipca 2019 r. złożonym do tut. organu w dniu 10 lipca 2019 r., Wójt Gminy Węgierska Górką przedłożył dokumentację formalno – prawną do wskazanej uchwały.

W dniu 23 lipca 2019 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze oraz poinformował Gminę o możliwości złożenia wyjaśnień.

Pismem z dnia 26 lipca 2019 r., znak: OS.6727.3.3.2017-2019.BP, Wójt Gminy Węgierska Górką złożył wyjaśnienia w zakresie zarzutów zawartych w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego.

W trakcie prowadzonego postępowania nadzorczego w związku ze złożonymi przez gminę wyjaśnieniami, organ nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w następującym zakresie:

1. Przepisem art. 15 ust. 2 pkt 10 upzp ustawodawca nałożył na gminę bezwzględny obowiązek określenia w planie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587 – zwanego dalej: rozporządzeniem), w § 4 pkt 9 lit. a precyzuje, iż ustalenia zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji powinny zawierać określenie układu komunikacyjnego wraz z parametrami i klasyfikacją ulic.

W myśl wskazanych przepisów zasady obsługi komunikacyjnej obszaru objętego planem zostały określone w przepisach § 21 uchwały.

Regulacje te stanowią, iż podstawowy układ komunikacyjny obszaru objętego planem stanowią oznaczone na rysunku planu drogi publiczne: 1.KDS, 1-3.KG, 1-9.KZ, 1-3.KL, 1-27.KD. Uzupełniający układ stanowią natomiast drogi wewnętrzne oznaczone na rysunku planu symbolami 1-10.KW.

Jednocześnie przepisem § 21 pkt 3 uchwały dopuszczono rozbudowę układu komunikacyjnego poprzez realizację dodatkowych dróg, ciągów pieszo – jezdnych, ciągów pieszych i ścieżek rowerowych w obrębie terenów budowlanych.

Na wstępie zaznaczyć należy, iż dopuszczając realizację dodatkowych dróg w obrębie terenów budowlanych rada gminy dopuściła się naruszenia przepisu art. 15 ust. 2 pkt 1 upzp, zgodnie z którym tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania wydziela się liniami rozgraniczającymi. Bez wątplenia pozostaje fakt, iż teren komunikacji stanowi odrębne od np. terenu zabudowy mieszkaniowej przeznaczenie terenu, który w dodatku cechuje się całkowicie innymi zasadami zagospodarowania. Także w załączniku nr 1 do rozporządzenia, zawierającym *podstawowe barwne oznaczenia graficzne i literowe dotyczące przeznaczenia terenów, które należy stosować na projekcie rysunku planu*, tereny komunikacji, w tym dróg publicznych i dróg wewnętrznych, stanowią odrębną od terenów przeznaczonych pod zabudowę, kategorię terenów.

Dodatkowo, co istotne w omawianej sprawie, dopuszczając realizację dróg, uchwałodawca nie wskazał jakie drogi mogą być realizowane w ramach przepisu § 21 pkt 3 uchwały. Tym samym domniemać można, iż mogą to być zarówno drogi wewnętrzne jak i drogi publiczne.

To z kolei rażąco narusza przepisy rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (t.j. dz. U. z 2016 r., poz. 124 – zwanego dalej: rozporządzenie o drogach). Stosownie do przepisu § 5 cyt. rozporządzenia o drogach, usytuowanie drogi oznacza umieszczenie jej elementów w pasie terenu wyznaczonym liniami rozgraniczającymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Jednocześnie § 3 tegoż rozporządzenia zastrzega, że ilekroć mowa o drodze rozumie się przez to drogę publiczną.

Niedopuszczalnym jest samo umożliwienie realizacji drogi publicznej bez wyznaczenia jej przebiegu w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Cytowany wyżej przepis § 5 rozporządzenia o drogach wyraźnie wskazuje, że lokalizacja drogi następuje w miejscowym planie, poprzez wyznaczenie jej przebiegu w liniach rozgraniczających. Także przepis art. 15 ust. 2 pkt 1 upzp wskazuje na bezwzględny obowiązek rozgraniczania od siebie liniami rozgraniczającymi terenów o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania.

Tym samym nie można uznać legalności przepisu § 21 pkt 3 uchwały w zakresie dopuszczenia realizacji dodatkowych dróg.

Dopuszczenie takie nie stanowi także zadość przepisom art. 15 ust. 2 pkt 10 w zw. z § 4 pkt 9 lit. a rozporządzenia, które obligują radę gminy do określania w planie układu komunikacyjnego.

Co prawda stosownie do § 21 pkt 1 i 2 uchwały, wskazano, że układ komunikacyjny tworzą wyznaczone w planie drogi publiczne i wewnętrzne, jednakże po analizie załączników graficznych stanowiących rysunek planu, organ nadzoru zobowiązany był stwierdzić, iż układ ten nie zapewnia obsługi komunikacyjnej terenów objętych kwestionowanym planem.

Plan miejscowy w zakresie realizacji wymogu, o którym mowa w art. 15 ust. 2 pkt 10 upzp, powinien być tak skonstruowany, aby zapewnić możliwość obsługi komunikacyjnej określonych terenów. Tymczasem część spośród wyznaczonych uchwałą Nr VII/77/2019 terenów przeznaczonych pod zabudowę tej obsługi nie ma zagwarantowanej. I tak np. teren 1.MZ (tereny zabudowy mieszkaniowej i zagrodowej) przedstawiony na załączniku nr 1, teren 6.MZ przedstawiony na załączniku nr 18, teren 14.MU2 (tereny zabudowy mieszkaniowej, usługowej i zagrodowej) przedstawiony na załączniku nr 17, teren 1.UT (tereny usług turystyki) przedstawiony na załączniku nr 20 nie mają zapewnionej obsługi komunikacyjnej poprzez wyznaczenie układu komunikacyjnego.

W miejscu tym należy odnieść się do wyjaśnień gminy, z których wynika, iż brak określonego układu komunikacyjnego nie przesądza braku obsługi komunikacyjnej terenów, które nie przylegają do drogi, gmina powołała się bowiem na definicję dostępu do drogi publicznej zawartą w przepisie art. 2 pkt 14 upzp, z której wynika, że przez dostęp do drogi publicznej rozumieć należy bezpośredni dostęp do tej drogi albo dostęp do niej przez drogę wewnętrzną lub przez ustanowienie odpowiedniej służebności drogowej.

W ocenie organu nadzoru argumentacja gminy nie może mieć zastosowania do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Pojęcie dostępu do drogi publicznej zostało bowiem zdefiniowane na potrzeby ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W ustawie tej zostało ono natomiast wykorzystane wyłącznie do potrzeb decyzji o warunkach zabudowy, gdzie przy określaniu warunków zabudowy dla konkretnej inwestycji, organ administracji zobligowany jest zbadać czy teren inwestycji ma dostęp do drogi publicznej.

W doktrynie przyjęło się stanowisko, iż nie można mówić o uprawnieniach do wykonywania robót budowlanych na działce, która nie ma prawnie zagwarantowanego dostępu do drogi publicznej. Przez dostęp do drogi publicznej należy rozumieć dostęp faktyczny i prawny. Dostęp prawny oznacza jednak, że musi on wynikać wprost z przepisu prawa, czynności prawnej bądź orzeczenia sądowego. Faktyczny polega na rzeczywistym zapewnieniu możliwości przejścia i przejazdu do drogi publicznej. Musi to być dostęp realny, możliwy do wyegzekwowania przez inwestora przy użyciu dostępnych środków prawnych.

Na etapie sporządzania planu miejscowego nie jest możliwe badanie dostępu do drogi publicznej poszczególnych nieruchomości objętych planem. Dokonanie tego typu czynności możliwe jest dopiero na etapie uzyskiwania decyzji administracyjnych wydawanych na podstawie planu, w tym m.in. pozwolenia na budowę.

Nie oznacza to jednak, że powyższe zwalnia gminę z obowiązków wynikających z przepisów art. 15 ust. 2 pkt 10 upzp oraz § 4 pkt 9 lit. a rozporządzenia, które obligują radę gminy do określenia układu komunikacyjnego zapewniającego obsługę komunikacyjną określonych terenów (por. wyrok NSA z dnia 10 stycznia 2018 r. – sygn. akt II OSK 941/17; publ. www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

W ocenie organu nadzoru niedopuszczalne zatem było pozostawienie terenów przeznaczonych pod zabudowę bez właściwej obsługi komunikacyjnej.

2. Stosownie do cytowanych wyżej przepisów art. 15 ust. 2 pkt 10 upzp oraz § 4 pkt 9 lit. a rozporządzenia w planie miejscowym określa się układ komunikacyjny wraz z klasyfikacją dróg i ich parametrami. Zgodnie z art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 2068 ze zm.), i z § 4 ust. 1 rozporządzenia o drogach, drogi publiczne ze względów na funkcjonalno – technicznych dzielą się na następujące klasy dróg: autostrady, ekspresowe, główne ruchu przyspieszonego, główne, zbiorcze, lokalne, dojazdowe. Poszczególnym klasom dróg przepis § 7 ust. 1 rozporządzenia o drogach przypisuje minimalne szerokości w liniach rozgraniczających, które powinny zapewniać możliwość umieszczenia niezbędnych elementów drogi i urządzeń z nią związanych.

Zarówno klasa drogi jak i odpowiadająca jej szerokość, w myśl § 4 pkt 9 lit. a rozporządzenia, w zw. z § 5 rozporządzenia o drogach, powinna zostać określona w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

Badając zgodność z prawem uchwały Nr VII/77/2019 organ nadzoru dostrzegł, iż przepisami kwestionowanej uchwały, poza określeniem klas poszczególnych dróg wchodzących w skład układu komunikacyjnego, uchwałodawca przypisał poszczególnym drogom także ich kategorie.

Stosownie do przepisu art. 2 ust. 1 ustawy o drogach publicznych drogi publiczne, ze względu na funkcję dzielą się na następujące kategorie dróg: krajowe, wojewódzkie, powiatowe i gminne. Jednocześnie przepisami cyt. ustawy o drogach, ustawodawca wyraźnie zastrzegł sposób nadawania poszczególnym drogom kategorii, i tak w art. 5 ust. 2 ustawy o drogach publicznych ustawodawca określił, że minister właściwy do spraw transportu w drodze rozporządzenia zalicza drogi do kategorii dróg krajowych. Zaliczenie do kategorii dróg wojewódzkich następuje w drodze uchwały sejmiku województwa – art. 6 ust. 2 cyt. ustawy. Z kolei zaliczenie drogi do kategorii dróg powiatowych następuje w drodze uchwały rady powiatu – art. 6 ust. 2, a zaliczenie do kategorii dróg gminnych następuje w drodze uchwały rady gminy po zasięgnięciu opinii właściwego zarządu powiatu – art. 7 ust. 2 ustawy o drogach publicznych.

Tym samym niedopuszczalne jest, aby w drodze uchwały rady gminy w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zaliczyć drogi wyznaczone planem do poszczególnych kategorii dróg publicznych.

Powyższe stanowi o rażącym wykroczeniu poza zakres kompetencji rady gminy przyznanych jej przepisami art. 15 ust. 1 pkt 10 upzp oraz § 4 pkt 9 lit. a rozporządzenia, i w myśl art. 28 ust. 1 upzp musi skutkować stwierdzeniem nieważności uchwały.

3. Jak już zauważono wyżej, poza ustaleniem klasyfikacji dróg ustalonych planem, rada gminy ma także obowiązek określić ich parametry. Przepisami § 46-50 uchwały Rada Gminy Węgierska Górka uregulowała zasady zagospodarowania terenów przeznaczonych na cele dróg publicznych, określając m.in. szerokości

poszczególnych klas dróg. I tak np. w § 47 ust. 3 pkt 1 dla dróg głównych 1-3.KG ustaliła szerokość w liniach rozgraniczających 25 m zgodnie z rysunkiem planu. Po analizie rysunku planu, na który składa się 20 załączników graficznych, organ nadzoru stwierdził, iż na załączniku nr 13 drogi oznaczone symbolem 2.KG i 3.KG mają ustaloną graficznie szerokość w liniach rozgraniczających ok. 8 m. Analogiczne sytuacje dotyczą także dróg niższych klas, jak np. drogi 1.KZ, której przebieg wskazano na załączniku nr 3 do uchwały. Zgodnie z rysunkiem planu droga 1.KZ ma szerokość w liniach rozgraniczających ok 6 m, podczas gdy z ustaleń § 48 ust. 2 pkt 3 lit. a uchwały wynika, iż powinna mieć szerokość 20 m.

Z wyjaśnień złożonych przez gminę wynika, iż rozbieżność między częścią tekstową planu a częścią graficzną, wynika z faktu, że niektóre z dróg wskazanych na rysunkach planu stanowią jedynie fragmenty pasów drogowych.

Analizując wskazane przepisy organ nadzoru stwierdził, że tak zredagowane normy uchwały prowadzą do sytuacji, w której nie wiadomo, które przepisy planu określające parametry dróg są obowiązujące – czy te zawarte w przepisach § 46-50 czy te wynikające z ustaleń graficznych.

Stosownie do § 8 ust. 2 rozporządzenia na rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie rysunku planu miejscowego z tekstem planu miejscowego.

W miejscu tym należy zauważyć także, że przepisy art. 16 ust. 1 oraz 20 ust. 1 *in fine* upzp nie pozostawiają wątpliwości, że plan miejscowy to zarówno tekst jak i rysunek planu. Rysunek ten stanowi nieodłączną część tego aktu prawnego stanowiącego przepis gminny.

Tym samym treść planu powinna być zgodna z ustaleniami planu zawartymi na jego rysunku. Doprowadzenie do sytuacji, w której ustalenia planu są wewnętrznie sprzeczne musi skutkować stwierdzeniem nieważności uchwały, jako naruszającej zasady sporządzania planu miejscowego.

4. Przepisami § 8 uchwały ustalono zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. W § 8 pkt 5 lit. a tiret pierwsze, dla obiektów wpisanych do wojewódzkiej ewidencji zabytków ustalono ochronę *zachowanych, o istotnych walorach zabytkowych wyposażenie i wystrój wewnątrz*.

Stosownie do art. 15 ust. 2 pkt 4 upzp w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej.

Jednocześnie § 4 pkt 4 rozporządzenia wskazuje, że ustalenia dotyczące zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej powinny zawierać określenie obiektów i terenów chronionych ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w tym określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów.

Dodatkowo, 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* (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 2067, ze zm. – zwanej dalej: uoz), 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 upzp, w myśl którego w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. Wskazane upoważnienia zakreślają 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, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Z powyższego jednoznacznie wynika, że regulacje planu miejscowego powinny odnosić się do wskazania obiektów chronionych na mocy planu, w tym określenia zasad zagospodarowania terenów. Wskazane przepisy nie dają natomiast organom gminy kompetencji do formułowania wytycznych konserwatorskich, w szczególności odnoszących się do wnętrza budynków.

Już art. 1 upzp wskazuje, że przedmiotem tej ustawy są zasady polityki przestrzennej i zachowania ładu przestrzennego. Ponadto, plan miejscowy jako akt prawa miejscowego na mocy przepisów art. 4 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 1 upzp, ma na celu określenie przeznaczenia terenów oraz zasad ich zagospodarowania. Wnętrza budynków pozostają więc poza regulacjami wskazanej ustawy, a tym samym poza kompetencjami

radę gminy do decydowania o wystroju wewnątrz budynków poprzez miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.

5. Jak wynika z regulacji § 4 ust. 2 pkt 6 kwestionowanego planu, Rada Gminy Węgierska Górka wskazała na rysunku planu elementy wynikające z przepisów odrębnych, w tym *strefę ochrony archeologicznej*. Po analizie ustaleń graficznych planu organ nadzoru dostrzegł, że na rysunku planu ujawniono granice *strefy obserwacji archeologicznej*, dla której ustalenia zawarto w § 8 pkt 6 uchwały.

Co prawda, stosownie do przepisu § 8 pkt 2 rozporządzenia, na rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie rysunku planu miejscowego z jego tekstem, jednakże w omawianej sytuacji wskazana rozbieżność w nazwie strefy nie nosi przesłanek istotności, która winna skutkować stwierdzeniem naruszenia wskazanego przepisu.

Niemniej jednak, po analizie ustaleń § 8 pkt 6 uchwały, dotyczących strefy obserwacji archeologicznej, tutejszy organ zobowiązany był stwierdzić, iż normy prawne zawarte we wskazanej regulacji wykraczają poza zakres przepisu art. 15 ust. 2 pkt 4 upzp oraz stanowią o naruszeniu art. 30 i 31 uoz.

Przepis § 8 pkt 6 lit. a uchwały stanowi bowiem, że w strefie obserwacji archeologicznej *warunkowo dopuszcza się prowadzenie prac ziemnych oraz budowlanych zgodnie z przepisami odrębnymi ustawy o ochronie i opiece nad zabytkami*. Dodatkowo regulacją § 8 pkt 6 lit. b uchwały ustalono, że *obowiązuje zapewnienie warunków dla nadzoru archeologicznego lub badań archeologicznych w przypadku podejmowania prac ziemnych*.

W ocenie organu nadzoru wskazane uregulowania uchwały wykraczają poza przyznane radzie gminy uprawnienia do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. Upoważnienie to nie obejmuje bowiem możliwości umieszczania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uregulowań kwestii związanych z koniecznością przeprowadzania badań archeologicznych. Kwestia ta została bowiem unormowana w art. 31 uoz. Wedle art. 31 ust. 1a osoba fizyczna lub jednostka organizacyjna, która zamierza realizować:

1) roboty budowlane przy zabytku nieruchomym wpisanym do rejestru lub objętym ochroną konserwatorską na podstawie ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub znajdującym się w ewidencji wojewódzkiego konserwatora zabytków albo

2) 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 uoz, pokryć koszty badań archeologicznych oraz ich dokumentacji, jeżeli przeprowadzenie tych badań jest niezbędne w celu ochrony tych zabytków.

Przepis art. 31 ust. 2 uoz wskazuje natomiast, że 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 zawsze w przypadku podejmowania prac ziemnych, jak ustalono w § 8 pkt 6 lit. b uchwały.

Przepis art. 30 uoz stanowi, że *właściciel lub posiadacz zabytku nieruchomego bądź nieruchomości o cechach zabytku jest obowiązany udostępnić ten zabytek bądź nieruchomość wykonawcy badań w celu ich przeprowadzenia*. Tym samym przepisami ustawy zagwarantowano zapewnienie dostępu i warunków do przeprowadzenia stosowanych badań archeologicznych, wobec czego przepisy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego tych regulacji nie powinny powielać i modyfikować. Delegacja zawarta w art. 15 ust. 2 pkt 4 upzp nie uprawnia rady gminy do ustalenia tak daleko idących „zasad ochrony”. Zasady ochrony zabytków powinny przekładać się na zasady zagospodarowania terenów leżących w obszarach wymagających ochrony, ewentualne ograniczenia tego zagospodarowania, nie mogą natomiast nakładać obowiązku prowadzenia wyprzedzających badań archeologicznych czy też nadzoru archeologicznego przy pracach ziemnych. Tak sformułowany obowiązek pozbawiony jest bowiem podstawy prawnej, a kwestionowane zapisy uznać należy za niezgodną z prawem modyfikację postanowień ustawowych.

Organ nadzoru zawiera także uwagę na niejasność przepisów § 8 pkt 6 lit. a planu, które dopuszczają warunkowe prowadzenie prac ziemnych oraz budowlanych w strefie obserwacji archeologicznej, przy czym nie wskazują tych warunków. Odwołanie się w tym miejscu do ustawy o ochronie i opiece nad zabytkami jest niewystarczające, bowiem jej przepisy nie regulują warunków prowadzenia prac ziemnych i budowlanych w strefach obserwacji archeologicznej. Jeżeli zatem gmina chciała wprowadzić szczególne zasady ochrony, powinna była to uczynić w myśl art. 15 ust. 2 pkt 4 upzp.

6. Organ nadzoru zobowiązany był stwierdzić także przekroczenie przez Radę Gminy Węgierska Górka delegacji ustawowej wyrażonej w przepisach art. 15 ust. 2 pkt 4 upzp poprzez zapisy § 11 ust. 2 pkt 2 lit. g oraz § 12 ust. 2 pkt 1 lit. c uchwały.

Regulacją § 11 ust. 2 pkt 2 lit. g, dla kompozycji zespołu przestrzennego w Żabnicy, leżącego w strefie ścisłej ochrony konserwatorskiej „A”, ustalono wymóg uzgodnienia z właściwym organem ds. ochrony zabytków projektów dotyczących nowej zabudowy, stosownie do przepisów odrębnych.

Przepisem § 12 ust. 2 pkt 1 lit. c uchwałodawca dla obiektów objętych ochroną w strefie częściowej ochrony konserwatorskiej „B”, nałożył wymóg uzgodnienia z właściwym organem ds. ochrony zabytków projektów związanych z naruszeniem elementów konstrukcyjnych lub przekształceniem wyglądu zewnętrznego, stosownie do przepisów odrębnych.

W ocenie organu nadzoru wskazane uregulowania planu wykraczają poza przyznaną radzie kompetencję do określenia w planie miejscowym zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. Upoważnienie nie obejmuje bowiem możliwości umieszczania w akcie prawa miejscowego uregulowań kwestii związanych z kompetencjami organów ochrony zabytków. Należy zauważyć, że wszelkie kompetencje i formy działania organów nadzoru konserwatorskiego oraz ich współdziałanie z innymi organami administracji zostały uregulowane w innych przepisach, w tym w ustawie o ochronie i opiece nad zabytkami. Ilekroć ustawodawca chce wprowadzić wymóg uzyskania uzgodnienia czy pozwolenia to wprost o tym stanowi w ustawie. Rada gminy nie posiada zatem uprawnień do czynienia tego typu ustaleń.

7. Przepisem art. 15 ust. 2 pkt 7 upzp ustawodawca nałożył na gminę obowiązek ustalenia w planie miejscowym granic i sposobów zagospodarowania obszarów osuwania się mas ziemnych.

Dążąc do wywiązania się z tego obowiązku, Rada Gminy Węgierska Górka, przepisami § 9 uchwały, wprowadziła ustalenia dotyczące występujących na terenie objętym planem osuwisk aktywnych okresowo, nieaktywnych oraz terenów zagrożonych ruchami masowymi.

Ustalając zasady zagospodarowania wyszczególnionych terenów, gmina wskazała na występowanie skomplikowanych lub złożonych warunków gruntowych, co powinno przełożyć się na stosowanie rozwiązań konstrukcyjnych i technologicznych minimalizujących zagrożenie związane z osuwaniem się mas ziemnych.

Jednocześnie przepisem § 9 pkt 2 lit. b uchwały, ustalano, iż *w celu realizacji obiektów budowlanych, przy projektowaniu obowiązuje ustalenie geotechnicznych warunków posadowienia obiektów budowlanych, wykonanie niezbędnego zakresu badań uzależnionego od zaliczenia obiektu do odpowiedniej kategorii geotechnicznej obiektu, ustalonej w opinii geotechnicznej w zależności od stopnia skomplikowania warunków gruntowych oraz konstrukcji obiektu budowlanego, a także sporządzenie niezbędnych opracowań zgodnie z zasadami i wymogami określonymi w przepisach odrębnych.*

Na wstępie wskazać należy, iż regulowanie planem miejscowym obowiązku ustalenia geotechnicznych warunków posadowienia obiektów budowlanych nie mieści się w kompetencji wynikającej z art. 15 ust. 2 pkt 7 upzp. Przepis ten nakazuje bowiem określić granic oraz sposobów zagospodarowania obszarów osuwania się mas ziemnych. Kwestionowany przepis § 9 pkt 2 lit. b uchwały nie stanowi o sposobie zagospodarowania terenów osuwisk oraz zagrożonych ruchami masowymi leżącymi w granicach planu, lecz stanowi nakaz ustalenia geotechnicznych warunków posadowienia obiektów budowlanych, a także sporządzenia bliżej nieokreślonych opracowań wynikających z przepisów, których gmina nie wskazała.

Kwestia posadowienia obiektów budowlanych została szczegółowo uregulowana przepisami rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. *w sprawie ustalania geotechnicznych warunków posadowienia budynków* (Dz. U. z 2012 r., poz. 463) i brak jest podstaw prawnych do wprowadzania aktem prawa miejscowego regulacji, które zostały już uprzednio unormowane w akcie prawa wyższego rzędu. Przepisy wskazanego rozporządzenia także szczegółowo regulują zakres wymaganych badań geotechnicznych oraz obowiązki związane z uzyskaniem opinii geotechnicznej.

W miejscu tym należy zwrócić uwagę na przepisy § 4 ust. 1 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (t.j. Dz. U. 2016 r., poz. 283 – zwanego dalej: ZTP), według których uchwała nie może powtarzać przepisów zamieszczonych w innych aktach normatywnych.

Stosownie do przepisu art. 4 ust. 1 oraz 14 ust. 1 upzp celem planu miejscowego jest ustalenie przeznaczenia terenu oraz określenie sposobów jego zagospodarowania i warunków zabudowy. Ponadto przepisem art. 15 ust. 2 pkt 7 upzp gmina została zobligowana do określania w planie miejscowym, granic i sposobów zagospodarowania terenów obszarów osuwania się mas ziemnych. Na podstawie przepisu art. 15 ust. 2 pkt 9 upzp, przy określaniu zasad zagospodarowania przestrzennego rada gminy została także upoważniona do określenia szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym wprowadzenia zakazu zabudowy. Tym samym narzędzia, które zostały przyznane gminie w ramach określania zasad zagospodarowania terenów narażonych na osuwanie się mas ziemnych zostały określone w art. 15 ust. 2 pkt 9 upzp. Przypomnieć w tym miejscu należy, że ustawodawca zobligował samorządy do wyczerpania upoważnienia ustawowego poprzez uregulowanie wszystkich kwestii uznanych za ustawodawcę za istotnie. Tym samym prawodawca miejscowy powinien dla obszarów osuwisk oraz obszarów potencjalnie zagrożonych osuwaniem mas ziemnych, wprowadzić stosowne regulacje dotyczące sposobu zagospodarowania terenów leżących w ich granicach, w tym, w razie konieczności, wprowadzić stosowne ograniczenia w zabudowie.

Tymczasem redagując zapisy przedmiotowej uchwały, organ gminy zamiast określenia warunków zagospodarowania terenów osuwiskowych, nakazał ustalenie geotechnicznych warunków posadowienia obiektów budowanych, który to obowiązek wynika z przywołanych przepisów *rozporządzenia w sprawie ustalania geotechnicznych warunków posadowienia budynków*.

Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w orzeczeniu z dnia 31 maja 2012 r. – sygn. akt. II SA/GL 363/12, to gmina jest zobowiązana na etapie uchwalania planu miejscowego rozeznaczyć przydatność terenu dla planowanych celów inwestycyjnych oraz różnych form zagospodarowania. Nakładając obowiązek ustalenia geotechnicznych warunków posadowienia obiektów budowlanych i sporządzenia niesprecyzowanych opracowań, nie tylko naruszyła zakres umocowania, wynikający z art. 15 ust. 2 pkt 7 upzp, lecz przerzuciła na inwestorów własne obowiązki w zakresie rozeznania terenu pod kątem przydatności do zabudowy na etapie uchwalenia planu, co rodzi obawy, czy przedmiotowy teren w ogóle mógł być przeznaczony na takie cele z uwagi na występowanie terenów zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych i osuwisk.

8. Jak to już wcześniej wskazano, obowiązkiem rady gminy jest ustalenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym wprowadzenie w razie konieczności zakazu zabudowy (art. 15 ust. 2 pkt 9 upzp).

Regulacjami § 17 rada gminy ustaliła zasady zaopatrzenia w energię elektryczną, lokalizacji oraz budowy obiektów sieci infrastruktury elektroenergetycznej.

Jednocześnie przepisem § 17 pkt 6 planu, korespondującym z rysunkiem planu, ustalono strefy techniczne od linii energetycznych średniego napięcia. Dla wskazanych stref w pkt 7 lit. a ustalono, że *przy zachowaniu odległości zgodnych z przepisami odrębnymi i normami, a także stosowaniu rozwiązań ochronnych dopuszcza się lokalizację budynków za zgodą zarządcy sieci*.

Wprowadzając do planu miejscowego regulację w brzmieniu zawartym w § 17 pkt 7 lit. a uchwały, rada gminy scedowała swój obowiązek wynikający z art. 15 ust. 2 pkt 9 upzp na zarządcę sieci, oddelegowując na niego kompetencję ustalenia zasad zagospodarowania terenu oraz możliwości jego zabudowy.

Określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenów następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego – art. 4 ust. 1 upzp. W tych zasadach mieszczą się także, wynikające z art. 15 ust. 2 pkt 9 upzp, szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy.

Przepis art. 14 ust. 1 upzp stanowi, że plan miejscowy jest podstawowym narzędziem regulacji zagospodarowania przestrzennego. Zawiera przepisy powszechnie obowiązujące w zakresie przeznaczenia terenów, ich zagospodarowania oraz warunków zabudowy, stanowiących bezpośrednią podstawę do wydawania m.in. decyzji o pozwoleniu na budowę. Z tego też względu jego przepisy powinny być na tyle precyzyjne i szczegółowe, by nie budzić wątpliwości interpretacyjnych przy wydawaniu decyzji

administracyjnych, opartych na tych zapisach. Pamiętać należy przy tym, że plan miejscowy określa przede wszystkim przeznaczenie terenu i ograniczenia w zabudowie, w tym zakaz jej lokalizowania – art. 4 ust. 1 upzp, a tym samym przesądza o ograniczeniu prawa własności. Dlatego też, wszelkie ograniczenia w zabudowie i zagospodarowaniu terenu, wynikające z ustaleń planu, powinny być ścisłe, by nie rodzić niepewności co do możliwości zagospodarowania terenu w sposób wskazany w planie.

Uzależnienie zasad zagospodarowania terenów od stanowiska zarządcy sieci, powoduje bezprawne odelegowanie uprawnień gminy na inny podmiot i pozostawianie w jego gestii decyzji co do możliwości zabudowy i zagospodarowania terenu, prowadząc do naruszenia przepisów art. 4 ust. 1, w zw. z art. 3 ust. 1 upzp, który wyraźnie wskazuje, że to wyłącznie rada gminy, w drodze uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, została uprawniona do dokonywania tego typu rozstrzygnięć.

9. Ustaleniami § 45 badanej uchwały Rada Gminy Węgierska Górka wyznaczyła tereny oznaczone symbolem 1KK i 2KK. Jako przeznaczenie podstawowe dla wskazanych terenów ustalono: linie kolejowe, obiekty i urządzenia obsługi transportu kolejowego. Dla wskazanych terenów 1KK i 2KK jednocześnie nie wprowadzono żadnych regulacji dotyczących zasad ich zagospodarowania i warunków zabudowy, co stanowi o rażącym naruszeniu art. 4 ust. 1 upzp oraz art. 15 ust. 2 pkt 6 upzp, zgodnie z którym w planie określa się obligatoryjnie zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów.

Z wyjaśnień złożonych przez gminę wynika, iż brak ustalenia zasad zabudowy terenów KK oraz warunków ich zabudowy, wynika z faktu, iż w przedmiotowych terenach nie dopuszcza się możliwości realizacji budynków.

Wyjaśnienia gminy stoją w sprzeczności z przepisem § 45 ust. 2 pkt 1 lit. b uchwały, który wyraźnie dopuszcza obiekty obsługi transportu kolejowego.

Stosownie do przepisu art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. *Prawo budowane* (t.j. dz. U. z 2019 r., poz. 1186) przez obiekt budowlany rozumie się budynek, budowlę bądź obiekt małej architektury, wraz z instalacjami zapewniającymi możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, wzniesiony z użyciem wyrobów budowlanych. Dopuszczając zatem możliwość wznoszenia obiektów obsługi transportu kolejowego, dopuszczono także możliwość wznoszenia budynków.

Tym samym brak było przesłanek zwalniających gminę z obowiązku określenia dla terenów 1KK i 2 KK zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu wynikających z art. 15 ust. 2 pkt 6 upzp.

10. Przepisem § 41 uchwały Nr VII/77/2019 Rada Gminy Węgierska Górka ustaliła zasady zagospodarowania dotyczące terenów rolnych oznaczonych symbolami od 1 do 16 R, ustalając dla nich jako przeznaczenie terenu uprawy rolne, zadrzewienia i zakrzewiania. Jako przeznaczenie dopuszczalne wprowadzono urządzenia służące gospodarce i produkcji rolnej, urządzenia melioracji, sieci i urządzenia infrastruktury technicznej, drogi dojazdowe, ścieżki piesze i rowerowe, urządzenia służące regulacji i utrzymaniu wód.

Jednocześnie przepisem § 41 ust. 3 pkt 1 uchwały dopuszczono utrzymanie istniejących obiektów budowlanych z możliwością ich odbudowy, uzupełnienia, rozbudowy i przebudowy przy zachowaniu parametrów jak dla terenów zabudowy mieszkaniowej i zagrodowej, określonych w § 28.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa powszechnie obowiązującego i musi spełniać wysokie wymagania stawiane tej kategorii aktów normatywnych oraz odpowiadać standardom legalności. Jak to już wielokrotnie w niniejszym rozstrzygnięciu podkreślono ustawodawca przepisem art. 4 ust. 1 upzp zobowiązał radę gminy do ustalenia w drodze planu miejscowego przeznaczenia terenów oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i warunków ich zabudowy. Z uwagi na rangę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jako lokalnego prawa służącego realizacji polityki przestrzennej gminy, ustalenia w zakresie zagospodarowania terenów powinny być jednoznaczne i w sposób klarowny powinny określać dopuszczalne formy zagospodarowania terenu. Dodatkowo norma zawarta w § 25 ust. 1 w zw. z § 143 ZTP wskazuje, że przepis prawa materialnego powinien możliwie bezpośrednio i wyraźnie wskazywać

kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować. Zatem przepisy uchwały powinny być redagowane w taki sposób, nie stwarzać pola do zróżnicowanego interpretowania. Przepisy § 41 ust. 3 pkt 1 kwestionowanej uchwały tych norm nie wypełniają.

Z przytoczonej regulacji nie wynika bowiem co uchwałodawca rozumiał poprzez uzupełnienie zabudowy – czy dopuszcza się wyłącznie uzupełnienie luk budowlanych czy możliwe jest realizowanie uzupełnienia poprzez sytuowanie zabudowy w sąsiedztwie istniejących budynków. Nie wiadomo także zabudową o jakiej funkcji można uzupełnić istniejące zagospodarowanie. Odwołanie się do przepisów § 28 uchwały umożliwia bowiem jedynie określenie parametrów dla nowej zabudowy, nie przesądza natomiast o funkcji tej zabudowy, a więc katalog przeznaczeń jest całkowicie otwarty.

Niewystarczające są w tym miejscu wyjaśnienia gminy, zgodnie z którymi poprzez uzupełnienie istniejącej zabudowy rozumieć należy możliwość realizacji zabudowy tej samej funkcji, bowiem z ustaleń planu to nie wynika.

Przy lokalizowaniu zabudowy na podstawie planu nie obowiązuje warunek kontynuowania funkcji, jak ma to miejsce przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy. To plan miejscowy ma jednoznacznie, w myśl art. 4 ust. 1 i 15 ust. 2 pkt 1 ustalić przeznaczenie terenu. Skoro jednak z niniejszej uchwały nie wynika jakie może być przeznaczenie nowo realizowanej zabudowy w ramach dopuszczonego uzupełnienia, to nie dopełniono nadrzędnego obowiązku ustalenia przeznaczenia terenu naruszając tym samym rażąco zasady sporządzania planu miejscowego.

11. Za niedopuszczalne należy także uznać ustalenia dotyczące zasad odprowadzania i oczyszczania ścieków sanitarnych i deszczowych, wyrażone w § 15 pkt 6 lit. b uchwały, wprowadzające *wymóg i okresową kontrolę szczelności zbiorników przeznaczonych do gromadzenia ścieków*. Kwestionowany zapis nakazuje podjęcie bliżej nieokreślonemu podmiotowi działań mających na celu przeprowadzenie kontroli szczelności zbiorników bezodpływowych. Po pierwsze wskazać należy, że gmina nie posiada takich uprawnień, aby w ramach stanowienia aktów planistycznych gminy, nakazywać podejmowania konkretnych czynności – prowadzenie okresowej kontroli. Z postanowień badanej uchwały nie wynika również kto jest zobowiązany do dokonania i poniesienia kosztów przeprowadzenia kontroli, czy właściciel nieruchomości na której znajduje się zbiornik do gromadzenia ścieków czy też inny podmiot. Jak już wskazano w niniejszym rozstrzygnięciu, stosownie do § 25 ust. 1 w zw. z § 143 ZTP, przepis prawa materialnego powinien bezpośrednio i wyraźnie wskazywać, kto w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować.

Ponadto należy zwrócić uwagę, iż zgodnie z przepisami art. 3 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. *o utrzymaniu czystości i porządku w gminach* (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 1454 ze zm.) to gmina zobowiązana jest do prowadzenia ewidencji zbiorników bezodpływowych w celu kontroli częstotliwości ich opróżniania oraz w celu opracowania planu rozwoju sieci kanalizacyjnej.

Zatem rada gminy nie może w drodze planu miejscowego, scedować ustawowego obowiązku kontroli zbiorników na nieczystości na inny, nieokreślony podmiot.

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 upzp, którego przepisy jednoznacznie stanowią, że istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały gminy w całości lub w części.

W omawianej sprawie, wskazane istotne naruszenie zasad sporządzania planu dawało organowi nadzoru podstawy do stwierdzenia w całości nieważności uchwały Nr VII/77/2019 Rady Gminy Węgierska Górką z dnia 28 czerwca 2019 r. *w sprawie miejscowego planu zagospodarowania Gminy Węgierska Górką dla części obrębów: Cięcina, Cisiec, Węgierska Górką oraz Żabnica*.

Na niniejsze rozstrzygnięcie przysługuje prawo złożenia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach. Skargę składa się za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni od jego doręczenia.

Stosownie do przepisu art. 92 ust. 1 *ustawy o samorządzie gminnym* stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Śląskiego
Dyrektor Wydziału Infrastruktury

Bożena Goldamer-Kapała