



# DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 13 lipca 2016 r.

Poz. 4015

Elektronicznie podpisany przez:  
KRZYSZTOF NOWAK; Śląski Urząd Wojewódzki  
Data: 2016-07-13 14:07:46



## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IFIII.4131.1.88.2016 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 8 lipca 2016 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o *samorządzie gminnym* (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 446), w związku z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o *planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (t.j. Dz. U. z 2016, poz. 778),

### stwierdzam nieważność

uchwały Nr 246/XIX/16 Rady Miasta Żory z dnia 2 czerwca 2016 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla północno – wschodniej części miasta Żory, **w części określonej w:**

- § 6 ust. 2 pkt 3 lit. k);
- § 6 ust. 2 pkt 4 lit. j);
- § 6 ust. 3 pkt 3 lit. i);
- § 6 ust. 3 pkt 4 lit. f);
- § 9 ust. 3 pkt 2;
- § 11 ust. 10 pkt 1.

### Uzasadnienie

W dniu 2 czerwca 2016 r. Rady Miasta Żory podjęła uchwałę 246/XIX/16 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla północno – wschodniej części miasta Żory. Stosownie do przepisu art. 20 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (zwanej dalej u.p.z.p.) w dniu 8 czerwca 2016 r. Prezydent Miasta Żory przekazał organowi nadzoru wymienioną na wstępie uchwałę w celu zbadania jej zgodności z przepisami prawa oraz dokumentację prac planistycznych odzwierciedlającą przebieg postępowania w sprawie uchwalenia miejscowego planu.

W dniu 24 czerwca 2016 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze oraz poinformował Gminę o możliwości złożenia wyjaśnień.

Pismem z dnia 04 lipca 2016 r. znak BRM.0711.22.2016 Przewodniczący Rady Miasta Żory złożył wyjaśnienia odnoszące się do wskazanych w zawiadomieniu nieprawidłowości.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem:

1) art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 4 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587) zwanego dalej rozporządzeniem) - w zakresie § 9 ust. 3 pkt 2 badanej uchwały nakazującym dla obiektów zabytkowych małej architektury ***prowadzenie wszelkich prac na obiekcie wg. programu prac konserwatorskich.***

W przedmiotowym planie Rada Miasta Żory jako zasady ochrony zabytków, dla obiektów małej architektury, wskazanych w § 9 ust.3 pkt 2 badanej uchwały, ustaliła między innymi obowiązek opracowania programu prac konserwatorskich, a następnie prowadzenie w oparciu o ten program wszelkich prac na obiekcie. W miejscu tym należy zauważyć, że stosownie do przepisów Rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 14 października 2015 r. w sprawie prowadzenia prac konserwatorskich, prac restauratorskich, robót budowlanych, badań konserwatorskich, badań architektonicznych i innych działań przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków oraz badań archeologicznych i poszukiwań zabytków (Dz. U. z 2015 poz. 1789) program prac konserwatorskich dołącza się do wniosku o wydanie pozwolenia na prowadzenie prac konserwatorskich, prac restauratorskich, badań konserwatorskich. Przepisy cyt. rozporządzenia normują jednak sytuację związaną z prowadzeniem prac przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków. Przedmiotowy obiekt objęty jest natomiast ochroną poprzez ustalenie planu miejscowego, zgodnie z art. 7 z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (tekst jednolity Dz. U. z 2014 poz. 1446 ze zm.). Zatem to z ustaleń planu, stosownie do przepisu art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p., w związku z § 4 pkt 4 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, powinny wynikać zasady ochrony, normowane poprzez nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia. Tymczasem, przez tak sformułowany przepis planu, w § 9 ust.3 pkt 2 rada gminy odstąpiła od swoich upoważnień w zakresie ustalania zasad ochrony, przekazując je autorowi „programu prac konserwatorskich”. Żaden przepis prawa nie upoważnia rady gminy do przekazywania swoich kompetencji w zakresie stanowienia zasad ochrony zabytków innemu podmiotowi, szczególnie w sytuacji, w której żaden przepis prawa nie nakłada obowiązku sporządzenia „programu prac konserwatorskich” dla obiektów chronionych ustaleniami planu. Tym samym należało stwierdzić, że obowiązek wprowadzony przez Radę Miasta Żory w § 9 ust.3 pkt 2 uchwały pozbawiony jest podstawy prawnej.

2) art. 15 ust. 2 pkt 4, art. 17 pkt 6 c u.p.z.p w związku z art. 7 ust. 1 oraz art. 7 ust.2 pkt 2 i pkt 5 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (tekst jednolity Dz. U. z 2015 poz. 909 ze zm., zwanej dalej: ustawa o ochronie gruntów) - w zakresie § 11 ust.10 pkt 1 badanej uchwały, ustalającej dla terenów leśnych (ZL) „*możliwość realizacji sieci infrastruktury technicznej*”.

Stosownie do przepisów art. 2 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów gruntami leśnymi są grunty:

- 1) określone jako lasy w przepisach o lasach;
- 2) zrekultywowane dla potrzeb gospodarki leśnej;
- 3) pod drogami dojazdowymi do gruntów leśnych.

W myśl przepisów ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (tekst jednolity Dz.U.2015 poz. 2100 ze zm.) lasem jest grunt:

1. o zwartej powierzchni co najmniej 0,10 ha, pokryty roślinnością leśną (uprawami leśnymi) - drzewami i krzewami oraz runem leśnym - lub przejściowo jej pozbawiony:

- a) przeznaczony do produkcji leśnej lub
- b) stanowiący rezerwat przyrody lub wchodzący w skład parku narodowego albo
- c) wpisany do rejestru zabytków;

2. związany z gospodarką leśną, zajęty pod wykorzystywane dla potrzeb gospodarki leśnej: budynki i budowle, urządzenia melioracji wodnych, linie podziału przestrzennego lasu, drogi leśne, tereny pod liniami energetycznymi, szkółki leśne, miejsca składowania drewna, a także wykorzystywany na parkingi leśne i urządzenia turystyczne.

Zatem szeroko rozumiana infrastruktura techniczna dopuszczona przepisami § 11 ust.10 pkt 1 badanej uchwały, nie stanowi lasu w rozumieniu wskazanych wyżej przepisów.

Stosownie natomiast do przepisów art. 7 ust. 1 oraz art. 7 ust.2 pkt 2 i pkt 5 ustawy o ochronie gruntów przeznaczenie na cele nieleśne : gruntów leśnych stanowiących własność Skarbu Państwa - wymaga uzyskania zgody Ministra właściwego do spraw środowiska lub upoważnionej przez niego osoby, a pozostałych gruntów leśnych - wymaga uzyskania zgody marszałka województwa wyrażanej po uzyskaniu opinii izby rolniczej. Jednocześnie przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, wymagającego zgody, dokonuje się w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, sporządzonym w trybie określonym w przepisach o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Stosownie do przepisów 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p.

o ww. zgodę występuje się w toku procedury sporządzania projektu planu na etapie uzyskiwania uzgodnień i opinii (art. 17 pkt 6c u.p.z.p.).

Tym samym chcąc dopuścić możliwości realizacji infrastruktury technicznej na terenach lasów, gmina winna była uzyskać najpierw stosowne zgody i wyznaczyć liniami rozgraniczającym tereny, które przeznacza na cele infrastruktury technicznej. Niedopuszczalnym jest bowiem ustalenie możliwości realizacji infrastruktury technicznej na terenach lasów bez odlesienia tych terenów. W ramach przeznaczenia leśnego mogą być bowiem realizowane tylko te inwestycje, które przewidują przepisy ustawy o lasach. Wobec powyższego należało orzec jak w sentencji.

3) § 25, w związku z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 283 zwanego dalej rozporządzeniem w sprawie zasad techniki) - w zakresie przepisów § 6 ust 2 pkt 3 lit. k, § 6 ust 2 pkt 4 lit. j, § 6 ust 3 pkt 3 lit. i, § 6 ust 3 pkt 4 lit. f., zawierających błędne odesłania do przepisów szczegółowych planu.

Po szczegółowej analizie badanej uchwały, organ nadzoru stwierdził, że:

- § 6 ust 2 pkt 3 lit. k dotyczący terenu oznaczonego symbolem J2US odwołuje się do § 20 pkt 4, który dotyczy terenu oznaczonego symbolem J4KK;

- § 6 ust 2 pkt 4 lit. j dotyczący terenu oznaczonego symbolem J10P odwołuje się do § 20 pkt 3, który dotyczy terenu oznaczonego symbolem J2US;

- § 6 ust 3 pkt 3 lit. i dotyczący terenu oznaczonego symbolem J2US odwołuje się do § 20 pkt 4, który dotyczy terenu oznaczonego symbolem J4KK;

- § 6 ust 3 pkt 4 lit. f dotyczący terenu oznaczonego symbolem J10P odwołuje się do § 20 pkt 3, który dotyczy terenu oznaczonego symbolem J2US;

Rada Miasta Żory formułując ustalenia, w których odwołania zawierają błędy, gdyż przywołują przepisy dotyczące innych terenów, nie wypełniła przepisów prawa (§ 25 rozporządzenia w sprawie zasad), które nakazują aby przepisy uchwały były zredagowane dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm oraz wyrażały intencje uchwałodawcy. Oznacza to, że ustalenia prawa miejscowego jakim jest plan miejscowy muszą być jednoznaczne. Zatem błędne odwołania w uchwale są prawnie niedopuszczalne. Plan miejscowy nie może wprowadzać ustaleń sprzecznych ze sobą lub powodujących dezinformację. Stosownie do wskazanej normy prawnej przepis prawa materialnego powinien bowiem możliwie bezpośrednio i wyraźnie wskazywać jakie ustalenia obowiązują dla danego terenu oraz kto, w jakich okolicznościach i jak się powinien zachować.

Jednocześnie należy zwrócić uwagę, że zgodnie z § 20 rozporządzenia w sprawie zasad techniki w przepisach merytorycznych można wydzielić przepisy ogólne i przepisy szczegółowe. Przy czym w przepisach ogólnych zamieszcza się określenie zakresu spraw regulowanych uchwałą i objaśnienia użytych określeń i skrótów. Przepisy szczegółowe nie regulują natomiast tych spraw, które zostały wyczerpująco unormowane w przepisach ogólnych. Zatem przepisy ogólne i szczegółowe uchwały należy czytać łącznie, chyba że któreś z postanowień szczegółowych planu odmiennie reguluje sprawy normowane w przepisach ogólnych. W omawianej sprawie, we wskazanych przepisach § 6 zawarto odwołania do przepisów szczegółowych planu, zawartych w § 20 uchwały, przy czym odwołując się do postanowień planu uchwałodawca dokonał błędnego odesłania.

Po analizie tekstu uchwały organ nadzoru stwierdził jednak, że ustalenia § 20 nie miały na celu odmiennego regulowania przepisów ogólnych, a jedynie ich uszczegółowienie. Niezależnie zatem od tego czy odwołania zamieszczone w § 6 zostałyby zawarte w uchwale, czy też nie, ustalenia § 20 i tak należałoby czytać łącznie z pozostałymi postanowieniami planu. Tym samym, pomimo błędnych odesłań zawartych w § 6, organ nadzoru miał podstawy do stwierdzenia jedynie częściowej nieważności uchwały w tym zakresie.

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. 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. Zgodnie

bowiem z art. 28 ustawy istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części.

W omawianej sprawie, wskazane naruszenie zasad sporządzania planu, dawało organowi nadzoru podstawy do stwierdzenia **częściowej** nieważności uchwały Nr 246/XIX/16 Rady Miasta Żory z dnia 2 czerwca 2016 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla północno – wschodniej części miasta Żory.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga 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 - Kapala**

**Otrzymują:**

- 1) Rada Miasta Żory,
- 2) A/a.