



# DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

---

Katowice, dnia 6 lutego 2018 r.

Poz. 845

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IFIIL.4131.1.10.2018 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 1 lutego 2018 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (tekst jednolity: Dz. U. z 2017 r., poz. 1875), w związku z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (tekst jednolity: Dz. U. z 2017 r., poz. 1073, ze zm.),

### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XXXVI/272/17 Rady Gminy Buczkowice z dnia 20 grudnia 2017 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego *Sołectwa Buczkowice*, w następującej części:

- § 3 ust. 1 pkt 18 oraz na rysunku planu, stanowiącym załącznik nr 1 do uchwały Nr XXXVI/272/17, w zakresie oznaczenia: „granice proponow. zespołów przyrodniczo – krajobrazowych”;
- § 3 ust. 1 pkt 19 oraz na rysunku planu, stanowiącym załącznik nr 1 do uchwały Nr XXXVI/272/17, w zakresie oznaczenia: „proponowany pomnik przyrody”;
- § 3 ust. 2 pkt 4 oraz na rysunku planu, stanowiącym załącznik nr 1 do uchwały Nr XXXVI/272/17, w zakresie oznaczenia: „orientacyjny przebieg zachodniego odcinka drogi obwodowej”;
- § 15 w całości;
- § 16 w całości;
- § 18 ust. 5 pkt 1 lit. a w zakresie słów: „, zachowane wyposażenie i wystrój wnętrza”;
- § 18 ust. 5 pkt 2 lit. c.

### **Uzasadnienie**

W dniu 20 grudnia 2017 r. Rada Gminy Buczkowice podjęła uchwałę w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego *Sołectwa Buczkowice*.

Stosownie do przepisu art. 20 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (zwanej dalej: upzp) Wójt Gminy Buczkowice przekazał organowi nadzoru uchwałę z dnia 20 grudnia 2017 r. Nr XXXVI/272/17 wraz z dokumentacją prac planistycznych, celem dokonania jej oceny zgodności z prawem – uchwała wpłynęła do tutejszego organu w dniu 2 stycznia 2018 r.

W dniu 23 stycznia 2018 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze oraz poinformował Gminę o możliwości złożenia wyjaśnień.

Pismami z dnia 29 i 31 stycznia 2018 r., znak: ORG.0711.1.2018 gmina złożyła wyjaśnienia dotyczące zarzutów wskazanych w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego.

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. Uchwałą Nr III/19/15 z dnia 28 stycznia 2015 r. Rada Gminy Buczkowice przyjęła studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Przedmiotowe studium, dla obszaru objętego badaną uchwałą przewiduje m.in. przebieg planowanej drogi obwodowej w ciągu drogi wojewódzkiej nr 942, który został wskazany na rysunku studium liniami przerywanymi i oznaczony symbolem (kdg). Pod wskazanym przebiegiem planowanej drogi obwodowej, rada gminy wyznaczyła w studium obszary produkcji rolniczej oznaczone symbolem R, dla których w pkt. 3.1 Części II studium: *Kierunki*, ustalono: *grunty rolne bez zabudowy oraz uprawy plantacyjne drzew i roślin* oraz obszary zieleni oznaczone symbolem Z, dla których w pkt. 3.1 Części II studium: *Kierunki*, ustalono przeznaczenie: *zieleń nieurządzona, w szczególności otuliny biologiczne cieków wodnych, ekstensywne użytki rolne bez zabudowy*, które to obszary, jako tereny bez prawa zabudowy, miały na celu zabezpieczyć korytarz dla planowej drogi.

Badana uchwałą Nr XXXVI/272/17 Rada Gminy Buczkowice, w korytarzu planowej drogi obwodowej, wprowadziła tereny R – tereny użytków rolnych oraz tereny ZE – tereny zieleni nieurządzonej, jako tereny bez prawa zabudowy, co odpowiada wymogom studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Ustalenie bowiem takich przeznaczeń terenów zabezpiecza leżące w pasie planowej drogi tereny przed ich zabudową.

Jednocześnie na rysunku planu stanowiącym załącznik nr 1 do uchwały Nr XXXVI/272/17 wprowadzono oznaczenie graficzne, niestanowiące obowiązujących ustaleń planu (§ 3 ust. 2 pkt 4) - orientacyjny przebieg zachodniego odcinka drogi obwodowej.

Przepis § 7 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie *wyżądanego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego* (Dz. U. Nr 164, poz. 1587 – zwanego dalej: rozporządzeniem) dopuszcza zamieszczenie w razie potrzeby na planu oznaczeń elementów informacyjnych, nie będących ustaleniami planu.

W ocenie organu nadzoru umieszczanie w planie informacji o orientacyjnym przebiegu drogi obwodowej nie może mieścić się w tej kategorii zapisów graficznych planu.

Stosownie bowiem do treści art. 4 ust. 1 upzp ustalenie przeznaczenia terenu oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Przeznaczenie to powinno natomiast zostać wskazane na rysunku planu poprzez ustalenie go w liniach rozgraniczających – art. 15 ust. 2 pkt 1 upzp. Przeznaczenie terenu nie może być wskazane jako informacja, nawet jeżeli jest przeznaczeniem przyszłym i niepewnym.

Gmina uchwalając plan miejscowy podejmuje szereg decyzji planistycznych, w tym decyzję o tym czy możliwe jest realizowanie przeznaczenia terenu, które zostało przewidziane w studium.

Zgodność planu miejscowego ze studium nie polega na dosłownym przeniesieniu zapisów z jednego aktu do drugiego.

„*Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy jest aktem o dużym stopniu ogólności, nie wszystkie jego ustalenia muszą być dosłownie przeniesione i przełożone w postanowieniach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w sposób prosty i jednoznaczny, co nie musi też prowadzić zawsze do wniosku o braku zgodności tych dwu aktów. (...) Nie wszystkie ustalenia studium muszą w całości znaleźć swoje odzwierciedlenie w planie miejscowym, może to następować etapami rozłożonymi w czasie przez kolejne zmiany planu.*” – orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 18 listopada 2010 r. – sygn. akt II OSK 1370/10.

Jeżeli gmina zatem na etapie przyjmowania uchwały Nr XXXVI/272/17 nie przewidywała realizacji wskazanego orientacyjnie zachodniego odcinka drogi obwodowej, co potwierdzają wyjaśnienia złożone w piśmie z dnia 31 stycznia br., to nie była zobowiązana wprowadzać jej do planu, mogła bowiem zabezpieczyć tereny pod jej realizację poprzez wprowadzenie przeznaczenia terenu stojącego w zgodzie z ustaleniami studium oraz umożliwiającego pozostawienie korytarza wolnego od zabudowy. I takie też ustalenia poczyniono wprowadzając w uchwale tereny R.12 – R.17 oraz tereny ZE.80, ZE.81 oraz ZE.36. W sytuacji gotowości do realizacji przewidzianej w studium drogi obwodowej, gmina powinna przystąpić do sporządzenia zmiany planu.

Wprowadzenie, jako informacji, innego niż przewidziane planem przeznaczenia terenu – tereny dróg publicznych, stosownie do załącznika nr 1 do przepisów rozporządzenia, stanowią odrębne od terenów użytkowanych rolniczo i terenów zieleni przeznaczenie terenu, jest niedopuszczalne i może wprowadzać w błąd odbiorców tegoż planu. Z zapisów planu nie wynika jakie faktycznie ma być przeznaczenie wskazanych

terenów, co stoi w rażącej sprzeczności z art. 4 ust. 1 oraz art. 15 ust. 2 pkt 1 upzp – nie wiadomo bowiem w jakim celu została w planie zamieszczona informacja o orientacyjnym przebiegu drogi.

Jak wynika z wyjaśnień gminy złożonych pismem z dnia 29 stycznia br. oznaczanie orientacyjnego przebiegu zachodniego odcinka drogi obwodowej, miało na celu doprowadzenie ustaleń planu do zgodności z postanowieniami studium, ale także miało stanowić uzasadnienie dla wprowadzenia zakazu zabudowy w tym terenie.

Wobec faktu, że nie jest obecnie planowana realizacja zachodniego odcinka drogi obwodowej, a przewidziane planem przeznaczenie terenu wyłączające korytarz przebiegu drogi spod zabudowy, zabezpieczające tym samym możliwość realizacji drogi w przyszłości, organ nadzoru uznał, iż możliwe jest częściowe stwierdzenie nieważności informacyjnych postanowień uchwały Nr XXVI/272/17 w zakresie w jakim odnoszą się one do przebiegu drogi obwodowej.

2. Przepisami badanej uchwały, Rada Gminy Buczkowice, ustaliła m.in. warunki zagospodarowania terenów dotyczące ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu, w tym w § 15 wprowadzono ustalenia dotyczące proponowanego do ustanowienia pomnika przyrody, a w § 16 proponowanych do ustanowienia innych form ochrony przyrody – zespołów przyrodniczo – krajobrazowych. Kwestia ustanowienia prawnych form ochrony, wyszczególnionych w art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. *o ochronie przyrody* (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 519, ze zm.) i zasad ich ochrony została już podniesiona w stosunku do kwestionowanej uchwały w rozstrzygnięciu nadzorczym Wojewody Śląskiego Nr IFIII.4131.1.90.2017 z dnia 19 października 2017 r. Zauważono wówczas, że zasady ustalania form ochrony regulują przepisy ustawy o ochronie przyrody, a w art. 44 ust. 1 ustawodawca wskazał, że ustanowienie pomnika przyrody lub zespołu przyrodniczo – krajobrazowego następuje w drodze uchwały rady gminy, i to wyłącznie te uchwały określają nazwę danego obiektu lub obszaru, jego położenie, sprawującego nadzór, szczególne cele ochrony, w razie potrzeby ustalenia dotyczące jego czynnej ochrony oraz zakazy właściwe dla tego obiektu, obszaru lub jego części, wybrane spośród zakazów wymienionych w art. 45 ust. 1 cyt. ustawy. Tym samym chcąc ustalić ochronę dla elementów przyrodniczych postulowanych do objęcia ochroną w formie pomnika przyrody oraz zespołu przyrodniczo – krajobrazowego, Rada Gminy Buczkowice powinna była przyjąć, stosownie do przepisu art. 44 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody, właściwą uchwałę oraz w niej określić zasady tej ochrony. Powinno to nastąpić jednak w drodze odrębnej od planu miejscowego uchwały.

Znając zarzuty zawarte we wskazanym rozstrzygnięciu nadzorczym, uchwałodawca w § 15 i § 16 uchwały Nr XXXVI/272/17 po raz kolejny wprowadził do planu miejscowego proponowane formy ochrony przyrody, takie jak pomnik przyrody i zespoły przyrodniczo – krajobrazowe, bez określenia zasad ich ochrony, przy czym dodatkowo wskazał, że po ustanowieniu pomnika przyrody (§ 15 ust. 2) oraz po ustanowieniu zespołu przyrodniczo – krajobrazowego (§ 16 ust. 2) należy odpowiednio stosować ustalenia odrębnej uchwały rady gminy w tej sprawie.

Nie można uzależniać decyzji planistycznych od rozstrzygnięć innych aktów prawa, które na dzień uchwalania planu nie obowiązywały. Uznanie legalności zapisów § 15 ust. 2 oraz § 16 ust. 2 uchwały oznaczałoby akceptację braku stabilności porządku prawnego. Nie można bowiem mówić o stabilności planistycznej w sytuacji, gdy mimo uchwalenia planu miejscowego nie jest wiadomo jakie zasady zagospodarowania terenów będą obowiązywać w obszarach proponowanych do objęcia ochroną.

Stosownie do art. 4 ust. 1 oraz 14 ust. 1 upzp, plan miejscowy jest podstawowym narzędziem regulacji zagospodarowania przestrzennego. Zawiera przepisy powszechnie obowiązujące w zakresie przeznaczenia terenu, zagospodarowania i warunków zabudowy, stanowiące bezpośrednią podstawę do wydawania decyzji administracyjnych, m.in. pozwoleń na budowę. Jego ustalenia powinny być na tyle precyzyjne i szczegółowe, by można na ich podstawie zagwarantować, przy wydawaniu decyzji administracyjnych, realizację ustawowych zadań, w tym ochrony środowiska.

Przepisami § 15 oraz § 16 Rada Gminy Buczkowice, wykroczyła zatem poza zakres delegacji ustawowej zawartej w art. 15 ust. 2 pkt 3 upzp oraz w art. 44 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody, nie ustalając jednocześnie zasad ochrony środowiska dla obszarów i obiektów wskazanych do objęcia ochroną. Wobec powyższego organ nadzoru był zobowiązany do stwierdzenia nieważności zapisów tekstowych i graficznych uchwały odnoszących się do proponowanych przepisami uchwały Nr XXXVI/272/17 form ochrony przyrody.

3. W § 18 ust. 5 pkt 1 lit. a uchwały ustalając zasady ochrony zabytków, dla obiektów chronionych postanowieniami planu, ustalono, że ochronie podlega m.in. architektura, gabaryty budynków, kształt dachu, rodzaj pokrycia dachu, wystrój architektoniczno – sztukatorski elewacji, zachowana oryginalna stolarka okienna i drzwiowa, a także **zachowane wyposażenie i wystrój wnętrz**.

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** postanowieniami 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 2017 r., poz. 2187, ze zm.), 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 postanowieniami 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 wnętrz 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. W związku z tym wnętrza budynków pozostają poza regulacjami wskazanej ustawy, a tym samym poza kompetencjami rady gminy do decydowania o wystroju wnętrz budynków poprzez miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Tak daleko posunięte postanowienia nie mieszczą się bowiem w katalogu regulacji przyznanych gminie do stanowienia w akcie prawa miejscowego jakim jest uchwała w sprawie planu miejscowego.

4. Organ nadzoru zobowiązany był stwierdzić także naruszenie zasad techniki prawodawczej określonych w § 25 ust. 1 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie *Zasad techniki prawodawczej* (t.j. Dz. U. 2016 r., poz. 283) poprzez zapisy § 18 ust. 5 pkt 2 lit c: *nakazuje się zachowanie zabytkowego starodrzewu i jego pielęgnację, odtwarzanie historycznych nasadzeń z uwzględnieniem tradycyjnego doboru gatunków*. Zapis ten był już przedmiotem rozstrzygnięcia nadzorczego Nr IFIII.4131.1.90.2017, dotyczącego treści przedmiotowej uchwały, w wyniku którego został on skorygowany jedynie wybiórczo.

We wskazanej normie, rada gminy poczyniła postanowienia, na podstawie których nie można ustalić adresata tych norm, a także nie precyzują, co należy rozumieć pod pojęciem *tradycyjnego doboru gatunków*.

Warunki dotyczące zasad zagospodarowania terenu muszą zawierać postanowienia celowego przeznaczenia określonych terenów zgodnie z przyjętymi lokalnymi potrzebami oraz w granicach zakreślonych przez ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Plan miejscowy musi być ściśle osadzony w konkretnych stanach faktycznych – powinno być wiadome, jakie skutki dla danej nieruchomości wynikają z usytuowania jej w konkretnej przestrzeni określonej planem. Przywołane przepisy § 18 ust. 5 pkt 2 lit. c uchwały Nr XXXVI/272/17 tych kryteriów nie spełniają.

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 nieważności uchwały Nr XXXVI/272/17 Rady Gminy Buczkowice z dnia 20 grudnia 2017 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Sołectwa Buczkowice, w części wskazanej w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia.

Na niniejsze rozstrzygnięcie przysługuje prawo złożenia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach 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 w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Śląskiego  
Dyrektor Wydziału Infrastruktury

**Bożena Goldamer - Kapala**

Otrzymują:

- 1) Rada Gminy Buczkowice,
- 2) a/a