



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 15 kwietnia 2020 r.

Poz. 2677

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.93.3.2020.JW1 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 3 kwietnia 2020 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.),

#### **stwierdzam nieważność**

**§ 9 pkt 6 uchwały nr XIX/165/20 Rady Miejskiej w Obornikach Śląskich z dnia 27 lutego 2020 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Oborniki Śląskie oraz jej załącznika nr 6 w zakresie terenu R3 i załącznika nr 15 w zakresie terenu MN/2.**

#### **Uzasadnienie**

Rada Miejska w Obornikach Śląskich, powołując się art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2020 r. poz. 293) – dalej także jako: ustawa, podjęła na sesji w dniu 27 lutego 2020 r. uchwałę w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Oborniki Śląskie – dalej jako: uchwała.

Przedmiotowa uchwała, wraz z dokumentacją prac planistycznych, wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 9 marca 2020 r.

**W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził, że jej:**

- § 9 pkt 6 został podjęty z istotnym naruszeniem art. 94 zdanie pierwsze Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.), w związku z art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy i § 4 pkt 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587) – dalej także jako: rozporządzenie, oraz w związku z art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2020 r. poz. 282), polegającym na naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego w zakresie ochrony zabytków (przekroczenie kompetencji prawodawczej),
- jej załącznik nr 6 w zakresie terenu R3 oraz załącznik nr 15 w zakresie terenu MN/2 zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy oraz § 4 pkt 1 rozporządzenia, polegającym na wyznaczeniu terenu bez określenia jakichkolwiek ustaleń dotyczących jego przeznaczenia oraz zasad jego zagospodarowania.

Zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy, rada gminy posiada uprawnienie do uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Treść podjętej uchwały determinuje art. 15 ust. 2-4 ustawy, w którym wskazany został zakres przedmiotowy planu miejscowego. Unormowanie to stanowi również podstawę – dokonywanej zgodnie z art. 28 ustawy – weryfikacji zgodności uchwały z prawem. Jeżeli bowiem plan miejscowy został sporządzony z istotnym naruszeniem zasad jego sporządzania, to uchwała organu stanowiącego gminy jest nieważna w całości lub części. Plan miejscowy podjęty uchwałą Rady Miejskiej w Obornikach

Śląskich narusza zasady sporządzania takiego aktu prawa miejscowego, co powodowało konieczność stwierdzenia nieważności w częściach opisanych na wstępie.

1. W § 9 pkt 6 uchwały przyjęto normy mające stanowić realizację wymogów wynikających z art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy, zgodnie z którym jednym z obligatoryjnych elementów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego są zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym krajobrazów kulturowych, oraz dóbr kultury współczesnej. Standardy regulowania ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w tym zakresie zostały ustalone w § 4 pkt 4 rozporządzenia. W rozporządzeniu określono, 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.

Zakres kompetencji prawodawczej jakim dysponuje organ stanowiący gminy w odniesieniu do zabytków odnosi się zatem do: 1) obiektów i 2) terenów – które powinny zostać w planie miejscowym określone, a ponadto – tylko w odniesieniu do terenów – możliwe jest ustalenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu.

Regulacja ta spójna jest z unormowaniami ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Zgodnie z art. 19 ust. 1 tej ustawy w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uwzględnia się, w szczególności ochronę: 1) zabytków nieruchomych wpisanych do rejestru i ich otoczenia, 2) innych zabytków nieruchomych, znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków oraz 3) parków kulturowych. Ta ogólna wytyczna nakazująca ochronę zabytków została przy tym sprecyzowana w formie normy kompetencyjnej w art. 19 ust. 3 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, poprzez wskazanie, że w planie miejscowym 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 prawodawcza wynikająca z ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami pozwala zatem na ustalenie stref konserwatorskich, a w ramach tych stref ograniczeń, zakazów i nakazów.

Mając powyższe na uwadze stwierdzić należy, że w planie miejscowym można ustanowić nakazy, zakazy i ograniczenia, które muszą być jednak odnoszone do terenów chronionych (stref konserwatorskich).

Tymczasem w § 9 pkt 6 uchwały zostały wprowadzone ustalenia planistyczne odnoszące się do „obiektów budowlanych figurujących w wykazie zabytków”. Do dokonywania takich, zindywidualizowanych regulacji w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego Rada Miejska w Obornikach Śląskich upoważniona zaś nie jest. Plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego i – choć wykazuje się on na tle innych aktów prawa miejscowego daleko idącą specyfiką regulacji – musi być kształtowany zgodnie z podstawowymi zasadami prawodawczymi. Plan miejscowy nie może zatem zawierać norm indywidualno-konkretnych odnoszących się do poszczególnych nieruchomości, czy obiektów budowlanych, gdyż takie normy są domeną rzeczowych aktów administracyjnych.

Powoływane wyżej regulacje ustawowe wyraźnie wskazują, że normy związane z ochroną zabytków mogą być w planie miejscowym ustalane dla poszczególnych terenów ujmowanych w strefy ochrony konserwatorskiej, nie zaś odnosić się do indywidualnie określonych zabytków nieruchomych będących obiektami budowlanymi. Obiekty będące zabytkami mogą być w planie jedynie określone, tj. wskazane (co nastąpiło w § 9 pkt 5 uchwały), zaś ustalenia mogą odnosić się wyłącznie do terenów określonych jako strefy konserwatorskie (co nastąpiło w § 9 pkt 1-3 uchwały).

Zastosowana w § 9 pkt 6 uchwały koncepcja realizacji jednego z obligatoryjnych elementów planu miejscowego narusza zatem zasadę sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wynikającą z art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy, w związku z § 4 pkt 4 rozporządzenia, a także regulowaną w art. 19 ust. 3 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. W związku z tym, że dopuszczenie ustaleń planistycznych sformułowanych dla poszczególnych obiektów budowlanych nie jest możliwe, konieczne jest stwierdzenie nieważności § 9 pkt 6 uchwały.

2. Zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy, wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem. Z treści § 2 pkt 4 rozporządzenia wynika, że projektem planu miejscowego jest projekt tekstu planu miejscowego i rysunku planu miejscowego, natomiast – zgodnie z § 8 ust. 2 rozporządzenia – na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego.

W art. 20 ust. 1 ustawy wskazano, że plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu jego zgodności z ustaleniami studium, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu oraz sposobie realizacji, zapisanych w planie, inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, oraz zasadach ich finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały.

Z powyższych przepisów wynika jednoznacznie, że plan miejscowy musi zawierać część tekstową i graficzną. Tekst planu miejscowego stanowi treść uchwały rady gminy i jego redakcja przybiera postać przepisów prawnych. Rysunek planu jest załącznikiem graficznym do uchwały w sprawie planu miejscowego. Rysunek planu obowiązuje w takim zakresie, w jakim tekst planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku lub oznaczenia graficzne na rysunku planu sytuują w przestrzeni prawa i obowiązki wynikające z norm ustawowych. Innymi słowy, rysunek planu stanowi uzupełnienie i wyjaśnienie tekstu oraz służy wyznaczaniu obszarów, na których obowiązują określone ustalenia wynikające z części tekstowej planu albo innych przepisów powszechnie obowiązujących, a zatem nie może zawierać ustaleń odmiennych od treści uchwały albo sprzecznych z jakimikolwiek regulacjami prawa powszechnie obowiązującego, a także nie może obejmować obszarów, w odniesieniu do których tekst planu nie przewiduje żadnych ustaleń.

Tymczasem dla terenu oznaczonego na załączniku graficznym nr 6 jako R3 oraz dla terenu oznaczonego na załączniku graficznym nr 15 jako MN/2 nie dokonano żadnych ustaleń w części tekstowej uchwały. Oznacza to, że Rada Miejska w Obornikach Śląskich objęła wskazane tereny planem miejscowym bez ustalenia dla nich przeznaczenia oraz zasad ich zagospodarowania. Taki sposób regulacji stanowi istotne naruszenie prawa, który powodować musi eliminację z części graficznej uchwały wskazanych terenów R3 i MN/2. Powoduje on bowiem jedynie pozorne objęcie określonych terenów planem miejscowym (czego konsekwencją jest konieczność stosowania do nich regulacji odnoszących się do obszarów objętych planami miejscowymi i brak możliwości stosowania tych przepisów, które odnoszą się do obszarów, na których plany miejscowe nie obowiązują), przy jednoczesnym braku rzeczywistego ukształtowania ładu przestrzennego.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzam jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z 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.

Wicewojewoda Dolnośląski:

*J. Kresa*