



WOJEWODA ŚLĄSKI

IFIII.4131.1.13.2019

Katowice, dnia 27 lutego 2019 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 994 ze zm.) w związku z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (t.j. Dz. U. z 2018, poz. 1945)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VI/32/19 Rady Miejskiej w Czechowicach - Dziedzicach z dnia 29 stycznia 2019 r. *w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części obszaru gminy Czechowice – Dziedzice, obejmującej tereny położone pomiędzy ulicą Hrabiego Kotulińskiego, ulicą Cichą i DK1, w następującej części:*

- § 9 ust 2 w zakresie słów: „*pod nadzorem archeologa*”;
- § 9 ust. 5 pkt 1;
- § 13 ust. 3 pkt 6.

Uzasadnienie

W dniu 29 stycznia 2019 r. Rada Miejska w Czechowicach - Dziedzicach podjęła uchwałę *w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części obszaru gminy Czechowice – Dziedzice, obejmującej tereny położone pomiędzy ulicą Hrabiego Kotulińskiego, ulicą Cichą i DK1.*

Stosownie do przepisu art. 20 ust. 2 cyt. ustawy *z o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (zwanej dalej: upzp) w dniu 1 lutego 2019 r. Burmistrz Czechowic – Dziedzic przekazał organowi nadzoru uchwałę z dnia 29 stycznia 2019 r. Nr VI/32/19 wraz z dokumentacją prac planistycznych, celem dokonania oceny jej zgodności z prawem.

W dniu 22 lutego 2019 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze oraz poinformował Gminę o możliwości złożenia wyjaśnień.

Pismem z dnia 26 lutego 2019 r. znak: UA.6721.2.2016 Burmistrz Czechowic – Dziedzic złożył wyjaśnienia w zakresie naruszeń wskazanych w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego.

W trakcie badania legalności uchwały Nr VI/32/19, organ nadzoru stwierdził, że została podjęta ona z istotnym naruszeniem przepisów prawa w następującym zakresie:

1. Stosownie do przepisu art. 7 pkt 4 i art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. *o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami* (Dz. U. z 2018 r., poz. 2067 – zwanej dalej: *ustawą o zabytkach*) 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 Rzeczypospolitej Polskiej 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.

W badanej uchwale, w § 9 ust. 1 rada gminy ustaliła *strefę obserwacji archeologicznej „OW”*, której granice zostały wskazane graficznie na rysunku planu stanowiącym załącznik nr 1 do uchwały. W przepisie § 9 ust. 2 uchwały, dla wskazanej strefy, dla której obowiązuje priorytet ochrony zabytków archeologicznych, ustalono, że *roboty ziemne granicach tej strefy należy prowadzić pod nadzorem archeologa zgodnie z przepisami odrębnymi dotyczącymi ochrony zabytków*.

Z kolei w § 9 ust. 3 uchwały wskazano stanowisko archeologiczne znajdujące się na obszarze planu, dla którego regulacją zawartą w ustępie 4 wyznaczono strefę ochrony konserwatorskiej o promieniu 40,0 m, wskazaną na rysunku planu. W § 9 ust. 5 pkt 1, we wskazanej strefie ustalono *konieczność uzależnienia prowadzenia robót ziemnych lub zmiany dotychczasowej działalności, które mogą doprowadzić do przekształcenia lub zniszczenia zabytku – od przeprowadzenia badań archeologicznych na zasadach określonych w przepisach odrębnych dotyczących ochrony zabytków*.

W ocenie organu nadzoru wskazane regulacje 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 nadzorem archeologicznym oraz z koniecznością przeprowadzania badań archeologicznych. Kwestia ta została bowiem unormowana w art. 31 *ustawy o zabytkach*. 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, pokryć koszty badań archeologicznych oraz ich dokumentacji, jeżeli przeprowadzenie tych badań jest niezbędne w celu ochrony tych zabytków.*

Przepis art. 31 ust. 2 *ustawy o zabytkach* 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.

Dodatkowo, przepis art. 32 ust. 1 *ustawy o zabytkach* zastrzega, że kto, w trakcie prowadzenia robót budowlanych lub ziemnych, odkrył przedmiot, co do którego istnieje przypuszczenie, iż jest on zabytkiem, jest obowiązany:

- 1) wstrzymać wszelkie roboty mogące uszkodzić lub zniszczyć odkryty przedmiot;
- 2) zabezpieczyć, przy użyciu dostępnych środków, ten przedmiot i miejsce jego odkrycia;
- 3) niezwłocznie zawiadomić o tym właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków, a jeśli nie jest to możliwe, właściwego wójta (burmistrza, prezydenta miasta).

Z powyższego wynika zatem, że obowiązek przeprowadzenia badań archeologicznych istnieje tylko wtedy gdy występuje ryzyko przekształcenia lub zniszczenia zabytku archeologicznego i o ile przeprowadzenie badań jest niezbędne w celu ochrony zabytków. Nie można zatem uzależniać prowadzenia robót ziemnych od przeprowadzenia badań archeologicznych – § 9 ust. 5 pkt 1 uchwały. Żaden z obowiązujących przepisów prawa nie obliguje także do prowadzenia **wszelkich robót ziemnych w strefie obserwacji archeologicznej pod nadzorem archeologa**. Przepisy ustawy o ochronie zabytków regulują bowiem jedynie kwestie konieczności przeprowadzenia badań archeologicznych

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 natomiast na żądanie prowadzenia robót ziemnych pod nadzorem archeologa czy też uzależnienie prowadzenia prac ziemnych od przeprowadzenia badań archeologicznych, które to żądania nie mają umocowania prawnego.

Tak sformułowany obowiązek pozbawiony jest bowiem podstawy prawnej, a kwestionowane zapisy uznać należy za niezgodną z prawem modyfikację postanowień ustawowych.

2. Przepisem § 13 ust. 3 pkt 6 uchwały Rada Miejska w Czechowicach – Diedzicach ustaliła **możliwość parkowania przykrawężnikowego w ramach drogi o symbolu 4KDL**.

Stosownie do przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 upzp w planie miejscowym określa się obligatoryjnie m.in. minimalną liczbę miejsc do parkowania, w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji.

Jak wynika z przepisu art. 12a ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. *o drogach publicznych* (tj. Dz. U. z 2018 r., poz. 2068 ze zm.) miejsca przeznaczone na postój pojazdów, w tym zaopatrzonych w kartę parkingową wyznacza organ właściwy do zarządzania ruchem na drogach. Organy właściwe do zarządzania ruchem na drogach zostały natomiast wyszczególnione w przepisach art. 10, są to w szczególności: starosta jako zarządzający ruchem na drogach

powiatowych i gminnych, marszałek województwa jako zarządzający ruchem na drogach wojewódzkich, Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad jako zarządzający ruchem na drogach krajowych.

Dodatkowo, jak wynika z normy § 7 ust. 3 zamieszczonej w rozporządzeniu Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w *sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie* (tj. Dz. U. z 2015 r., poz. 124, ze zm. – zwanego dalej: rozporządzeniem) szerokość ulicy, określona w ust. 1 (dla drogi klasy lokalnej min. 12,0 m), powinna być odpowiednio zwiększona, jeżeli przewiduje się umieszczenie w tej ulicy większej liczby pasów ruchu, torowiska tramwajowego, ścieżek rowerowych **pasów lub zatok postojowych**, pasów zieleni wysokiej lub urządzeń odwodnienia powierzchniowego.

Szerokość pasa postojowego powinna być dostosowana do rodzaju pojazdów oraz sposobu ich umieszczenia na tym pasie. Długość pasa postojowego powinna być dostosowana do potrzeb przy uwzględnieniu bezpieczeństwa ruchu na drodze – § 30 ust. 3 rozporządzenia. Jednocześnie w § 116 rozporządzenia określono wymiary stanowisk postojowych dla poszczególnych rodzajów pojazdów, przy czym zostały one określone w zależności od ich usytuowania w stosunku do **krawędzi jezdni**.

Dodatkowo jak wynika z przepisów rozporządzenia, droga klasy lokalnej nie musi zostać ograniczona krawężnikami.

W świetle wskazanych przepisów, treść kwestionowanego § 13 ust. 3 pkt 6 uchwały jest nieprecyzyjna, nie wiadomo bowiem co należy rozumieć pod pojęciem *parkowanie przykrawężnikowe*. Dodatkowo w ocenie organu nadzoru, określenie sposobu lokalizacji miejsc postojowych w liniach rozgraniczających drogę nie należy do kompetencji rady gminy, a do właściwego organu zarządzającego ruchem na tej drodze.

Chcąc dopuścić możliwość wprowadzenia pasu postojowego w drodze, rada gminy winna była to uwzględnić przyjmując odpowiednio zwiększoną szerokość drogi w liniach rozgraniczających, umożliwiając tym samym zarządcy drogi realizację takiego pasa postojowego. Nie jest natomiast kompetencją rady gminy na etapie planu miejscowego przesądzać o możliwości realizacji pasa lub zatoki postojowej, ta decyzja jest bowiem zarezerwowana dla zarządcy drogi. W szczególności w sytuacji, gdy gmina regulację taką próbuje usankcjonować poprzez wprowadzenie pojęcia na tyle niejasnego, że nie jest możliwe odczytanie intencji uchwałodawcy. Dodatkowo należy zwrócić uwagę, iż nie każda jezdnia musi zostać ograniczona krawężnikiem, wobec czego nie wiadomo na jakiej zasadzie miałyby się w takiej sytuacji odbywać organizacja miejsc postojowych w liniach rozgraniczających drogi 4KDL.

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 VI/32/19 Rady Miejskiej w Czechowicach - Dzierżycach z dnia 29 stycznia 2019 r. w *sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części obszaru gminy Czechowice – Dzierżycy, obejmującej tereny położone pomiędzy ulicą Hrabiego Kotulińskiego, ulicą Cichą i DK1, w części wskazanej w sentencji rozstrzygnięcia.*

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 w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

Dyrektor Wydziału Infrastruktury

Bożena Goldamer – Kapala

Otrzymuje:

Rada Miejska w Czechowicach - Dzierżycach