WOJEWODA ŚLĄSKI
NR IFIII.4131.1.81.2016

Katowice, 1 lipca 2016 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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 XX/181/2016 Rady Gminy Lelów z dnia 25 maja 2016 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu położonego przy ul. Szczekocińskiej w miejscowości Lelów w gminie Lelów, **w następującej części** :

- § 7 ust. 1 pkt 15;
- § 12 pkt 3.

Uzasadnienie

W dniu 25 maja 2016 r. Rada Gminy Lelów podjęła uchwałę w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu położonego przy ul. Szczekocińskiej w miejscowości Lelów w gminie Lelów.

Stosownie do przepisu art. 20 ust. 2 cyt. ustawy z dnia 27 marca 2003 r. *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (zwanej dalej: u.p.z.p.), w dniu 3 czerwca 2016 r., Wójt Gminy Lelów przekazał organowi nadzoru uchwałę Nr XX/181/2016 celem zbadania jej zgodności z prawem oraz dokumentację prac planistycznych odzwierciedlającą przebieg postępowania w sprawie uchwalenia miejscowego planu.

W dniu 13 czerwca 2016 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze oraz poinformował Gminę o możliwości złożenia wyjaśnień.

W trakcie prowadzonego postępowania nadzorczego, mającego na celu zbadanie legalności uchwały, organ nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w następującym zakresie.

1. W § 7 ust. 1 pkt 15 uchwały, rada gminy zdefiniowała **strefę zamieszkania** jako „*obszar, w którym obowiązują szczególne zasady ruchu drogowego (pierwszeństwo pieszych przed pojazdami, ograniczenie prędkości do 20 km/h, parkowanie tylko w miejscach wyznaczonych), oznakowany odpowiednimi znakami drogowymi”*.

W miejscu tym należy wskazać, że rada gminy w zakresie upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 15 ust, 2 pkt 10 u.p.z.p. została zobowiązana do określenia zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej.

Stosownie natomiast do § 4 pkt 9 rozporządzenia 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), ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej powinny zawierać:

a) określenie układu komunikacyjnego z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych,

b) określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego z układem zewnętrznym,

c) wskaźniki w zakresie komunikacji, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych.

Powyższe przepisy nie dawały prawodawcy miejscowemu kompetencji do rozstrzygania - w ramach aktu prawa miejscowego jakim jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego - o zasadach ruchu drogowego, w tym do ograniczania prędkości, czy decydowania o pierwszeństwie ruchu. Zasady ruchu na drogach publicznych, w strefach zamieszkania oraz w strefach ruchu reguluje bowiem ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. *Prawo o ruchu drogowym* (t.j. Dz. U. z 2012 r., poz. 1137 ze zm., zwanej dalej: p.r.d.)

Należy również zauważyć, że w świetle art. 94 *Konstytucji RP* regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie uzupełnienie przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów, a nie ich modyfikację.

Powtórzenie i modyfikacja regulacji ustawowych jest niezgodne z zasadami legislacji - § 137, w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie *Zasad techniki prawodawczej* (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 283). Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w przepisach prawa. Każde tego rodzaju powtórzenie jest normatywnie zbędne, gdyż powtarzany przepis już obowiązuje, a to może prowadzić do dezinformacji i zmiany intencji prawodawcy.

Tymczasem w § 7 ust. 1 pkt 15 uchwały prawodawca miejscowy zdefiniował pojęcie **strefy zamieszkania**, która jest już definiowana przez przepisy art. 2 pkt 16 p.r.d. jako „*obszar obejmujący drogi publiczne lub inne drogi, na którym obowiązują szczególne zasady ruchudrogowego, a wjazdy i wyjazdy oznaczone są odpowiednimi znakami drogowymi*".

Podkreślić tu należy, iż z istoty aktu prawa miejscowego, jakim jest badana uchwała, wynika niedopuszczalność tego rodzaju działania organu gminy realizującego delegację ustawową, które podlega na powtórzeniu bądź modyfikacji wiążących norm o charakterze powszechnie obowiązującym. Przedstawione stanowisko znajduje odzwierciedlenie w utrwalonej linii orzecznictwa, uznającej za niedopuszczalne powtórzenia regulacji podstawowych bądź ich modyfikację przez przepisy prawa miejscowego (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 18 marca 2015 r. – sygn. akt IV SA/Wa 533/15; publ. www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

2. W Rozdziale 5 zawierającym zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji, Rada Gminy Lelów w § 12 pkt 3 uchwały ustaliła *realizację dróg wewnętrznych i potrzeb parkingowych z zastosowaniem* ***zasad bezpieczeństwa ruchu drogowego w formie „strefy zamieszkania"***.

Sformułowane ustalenia wykraczają poza zakres przedmiotowy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wynikający z art. 15 ust. 2 i 3 u.p.z.p. Co do zasady, jak już wspomniano wyżej, plan miejscowy nie określa *zasad bezpieczeństwa ruchu drogowego*. Brak jest również delegacji ustawowej do wyznaczania w planie stref zamieszkania. Zgodnie z art. 10 ust. 7 p.r.d. zarządzanie ruchem na drogach wewnętrznych, w tym w strefie zamieszkania, należy do podmiotu zarządzającego tymi drogami. Podmioty zarządzające drogami ustalając organizację ruchu na tych drogach stosują znaki i sygnały drogowe oraz zasady ich umieszczania wynikające z ustawy i jej przepisów wykonawczych. Zatem tylko do decyzji podmiotów zarządzających drogami na danym terenie pozostaje kwestia wyznaczenia strefy zamieszkania. Podmiot ten może wyznaczyć takie strefy, ale nie musi. Ustawodawca nie przewidział, aby plan miejscowy regulował zaproponowane przez radę gminy ustalenia.

Zamieszczając w planie miejscowym przytoczony przepis uchwały – § 12 pkt 3, rada gminy wykracza poza upoważnienie ustawowe. Kwestionowany przepis uchwały, w nieuzasadniony sposób, rozszerza kompetencje organu uchwałodawczego gminy.

Powyższe ustalenia planu miejscowego wykraczają poza ramy delegacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, co stanowi istotne naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego.

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 u.p.z.p., którego przepisy jednoznacznie mówią, że istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały gminy w całości lub w

części. 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.

W omawianej sprawie, wskazane naruszenie zasad sporządzania planu, dawało organowi nadzoru podstawy do stwierdzenia częściowej nieważności zapisów uchwały Nr XX/181/2016 Rady Gminy Lelów z dnia 25 maja 2016 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu położonego przy ul. Szczekocińskiej w miejscowości Lelów w gminie Lelów, jedynie w zakresie wskazanym w sentencji rozstrzygnięcia.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo złożenia skargi 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 - Kapała

Otrzymują:

1) Rada Gminy Lelów

2) A/a.