



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 22 września 2023 r.

Poz. 7142

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IFIII.4131.1.43.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 20 września 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, 572 i 1463) i art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2023 r. poz. 977, 1506 i 1597)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 368/LIII/23 Rady Gminy Poczesna z dnia 17 sierpnia 2023 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów położonych w miejscowości Młynek oraz Nierada.

Uzasadnienie

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.

W dniu 17 sierpnia 2023 r. Rada Gminy Poczesna podjęła uchwałę w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów położonych w miejscowości Młynek oraz Nierada.

Stosownie do przepisu art. 20 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w dniu 21 sierpnia 2023 r. Rada Gminy Poczesna przekazała organowi nadzoru uchwałę Nr 368/LIII/23 z dnia 17 sierpnia 2023 r., a w dniu 23 sierpnia 2023 r. Wojewoda otrzymał dokumentację prac planistycznych, celem dokonania oceny zgodności tej uchwały z prawem.

W dniu 6 września 2023 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze oraz poinformował Gminę o możliwości złożenia wyjaśnień.

Pismem z dnia 12 września 2023 r. Przewodnicząca Rady Gmina Poczesna poinformowała, że po przeanalizowaniu zastrzeżeń podniesionych w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego Gmina uznaje uwagi za istotne i zamierza podjąć stosowne kroki w celu usunięcia wskazanych błędów. W celu dokonania odpowiednich zmian w treści uchwały oraz uzyskania wymaganej zgody Marszałka Województwa Śląskiego na przeznaczenie w planie gruntów leśnych na cele nieleśne (po uzyskaniu wcześniej pozytywnej opinii izby rolniczej), prosi o uchylenie uchwały w całości, co pozwoli na ponowienie odpowiednich czynności w ramach dotychczas toczącej się procedury.

W trakcie prowadzonego postępowania nadzorczego, organ nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z naruszeniem zasad i trybu sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w następującym zakresie.

1. Zgodnie z art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2022 r., poz. 2409 oraz z 2023 r., poz. 1597) przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne gruntów leśnych stanowiących własność Skarbu Państwa wymaga uzyskania zgody Ministra Ochrony Środowiska,

Zasobów Naturalnych i Leśnictwa lub upoważnionej przez niego osoby (pkt 2) zaś pozostałych gruntów leśnych zgody marszałka województwa wyrażanej po uzyskaniu opinii izby rolniczej (pkt 5). Z dokumentacji prac planistycznych wynika, że nie zachodziła potrzeba uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne (na podstawie oświadczenia Wójta Gminy Poczesna). Analiza rysunku planu miejscowego wykazała jednak, że części terenów oznaczonych symbolami: 1RZP, 2RZP (teren produkcji w gospodarstwach rolnych, hodowlanych, ogrodniczych), 1RZM (teren zabudowy zagrodowej), 1KR, 2KR (teren komunikacji drogowej wewnętrznej) oraz 1W (teren wód powierzchniowych śródlądowych) zlokalizowane zostały na gruncie leśnym oznaczonym jako LsVI. W związku z tym w procedurze sporządzania przedmiotowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zachodziła konieczność uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne.

Zgodnie z art. 17 pkt 6 lit. c ustawy *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* wójt, burmistrz albo prezydent miasta po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego występuje o zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, jeżeli wymagają tego przepisy odrębne. Takim przepisem jest wskazany wyżej art. 7 ust. 2 pkt 2 i 5 ustawy *o ochronie gruntów rolnych i leśnych*. Zgoda wydana na podstawie tego przepisu rozstrzyga zagadnienie dopuszczalności przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne. Stanowi ona podstawę do dokonania zmiany przeznaczenia tych gruntów w planie miejscowym. W myśl art. 4 pkt 6 ww. ustawy przez przeznaczenie gruntów leśnych na cele nieleśne rozumie się ustalenie innego niż leśny sposobu użytkowania gruntów. W niniejszej sprawie Wójt nie uzyskał zgody na zmianę przeznaczenia, co oznacza, że nie mógł dopuścić realizowania na nich innego przeznaczenia aniżeli leśne.

2. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów. Z kolei § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. *w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego* (Dz. U. z 2003 r. Nr 164, poz. 1587) precyzuje, że ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności określenie linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej, a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu. W § 6 ust. 3 pkt 9 przedmiotowej uchwały, dla terenu oznaczonego symbolem 1RZM (teren zabudowy zagrodowej) ustalono nieprzekraczalne linie zabudowy zgodnie z przebiegiem i wymiarowaniem określonym na rysunku planu. Weryfikacja rysunku planu ujawniła, że na tym terenie nie naniesiono nieprzekraczalnych linii zabudowy. Brak wskazania przebiegu linii zabudowy dla terenów, dla których dopuszcza się zabudowę stanowi naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 6 cyt. ustawy o planowaniu oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia *w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*.

3. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy *o planowaniu* w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Obowiązek określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego przeznaczenia terenów oznacza konieczność sprecyzowania sposobu jego przyszłego zagospodarowania i wykorzystania poprzez takie sformułowania, które jednoznacznie wskazują, jaką funkcję ma dany teren pełnić. W § 13 ust. 1 przedmiotowej uchwały ustalono przeznaczenie terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami 1KR i 2KR jako tereny dróg publicznych – dojazdowych. Tymczasem w dalszej części uchwały (§ 18 ust. 1 pkt 1 lit. b oraz ust. 4) oraz w legendzie do rysunku planu tereny te występują jako teren komunikacji drogowej wewnętrznej. W związku z powstałymi rozbieżnościami nie ustalono w sposób prawidłowy przeznaczenia terenu i naruszono tym samym art. 15 ust. 2 pkt 1 cyt. ustawy o planowaniu. W zaistniałej sytuacji nie można w sposób jednoznaczny wskazać jakie jest przeznaczenie terenów oznaczonych symbolami 1KR i 2KR.

Dodatkowo należy wskazać, że powstałe rozbieżności pomiędzy tekstem uchwały a załącznikiem graficznym stanowią naruszenie § 8 ust. 2 rozporządzenia *w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, który stanowi, że na projekcie rysunku planu

miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego.

4. W § 14 pkt 6 uchwały ustalono, że *działki nie posiadające cech działki budowlanej należy funkcjonalnie połączyć i wspólnie zagospodarować z przylegającą działką budowlaną posiadającą dostęp do drogi, z której odbywać ma się obsługa komunikacyjna*. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w planie miejscowym określa się obowiązkowo szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym. Z kolei na podstawie art. 15 ust. 3 pkt 1 tej ustawy w planie miejscowym określa się w zależności od potrzeb granice obszarów wymagających przeprowadzenia scaleń i podziałów nieruchomości. W związku z tym, w przypadku gdy na obszarze planu zachodzi potrzeba przeprowadzenia procedury scalenia i podziału, rada gminy powinna wskazać w planie miejscowym jego granice, czego w tym przypadku nie uczyniła. Rada gminy nie skorzystała także z przysługującego jej na podstawie art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy o planowaniu prawa określenia minimalnej powierzchni nowo wydzielonych działek budowlanych. Natomiast ustaleniem zawartym we wskazanym wyżej § 14 pkt 6 uchwały przekroczyła swoje kompetencje. Łączenie działek nie jest bowiem regulacją dopuszczoną w planie miejscowym. Dodatkowo wskazać należy, że użyte określenie „połączyć” nie jest precyzyjne. Nie można jednoznacznie określić co należy przez to rozumieć, przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami przewidują bowiem dwie różne procedury zmierzające do zmiany powierzchni działki. Jest to procedura podziału oraz procedura scalania i podziału nieruchomości; nie uregulowano odrębnej procedury łączenia działek. To z kolei stanowi naruszenie § 25 ust. 1, znajdującego zastosowanie do aktów prawa miejscowego na podstawie § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 283), który stanowi, że przepis prawa materialnego powinien możliwie bezpośrednio i wyraźnie wskazywać kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować.

5. Dyspozycja art. 15 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wskazuje jakie są obligatoryjne i fakultatywne elementy planu miejscowego. Jak już wskazano wcześniej zgodnie z ust. 2 pkt 6 przywołanego przepisu prawa w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów.

W rozdziale 2 przedmiotowej uchwały, Rada Gmina Poczesna określiła powyższe elementy planu miejscowego dla wszystkich terenów dopuszczających zabudowę, w tym minimalną intensywność zabudowy w stosunku do powierzchni działki budowlanej – 0,01. W ten sposób wypełniła ustawowy obowiązek wyznaczenia przytoczonego wskaźnika. Z kolei w rozdziale 3 – Zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego w § 14 pkt 5 dopuściła *niższą niż określona w planie minimalną intensywność zabudowy w przypadku etapowej realizacji zabudowy*. Powyższymi zapisami uchwałodawca w sposób niejednoznaczny wyznaczył jeden z obligatoryjnych konstrukcyjnych elementów planu miejscowego, jakim jest minimalna intensywność zabudowy a tym samym jeden z zasadniczych instrumentów kształtowania ładu przestrzennego w terenie.

W tym miejscu należy wyraźnie podkreślić, iż ustalenia planu miejscowego powinny być sformułowane precyzyjnie i jednoznacznie, szczególnie w zakresie tak istotnym jak parametry zabudowy i nie mogą powodować wątpliwości interpretacyjnych, co ma miejsce w rzeczonyj uchwałce.

Zatem niniejszą regulacją naruszono zasady sporządzania planu miejscowego wynikające z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu, ponieważ nie ustalono minimalnej intensywności zabudowy w sposób jednoznaczny.

Ponadto organ nadzoru ponownie wskazuje, że przepis § 25 ust. 1 *Zasad techniki prawodawczej*, mówi iż: „Przepis prawa materialnego powinien możliwie bezpośrednio i wyraźnie wskazywać kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować (przepis podstawowy)”. Skoro plan miejscowy stanowi podstawę do wydania pozwolenia na budowę, to musi być zapisany tak, aby odczytanie jego ustaleń było jasne i precyzyjne dla każdego uczestnika procesu inwestycyjnego. Normy stanowione przez prawodawcę miejscowego powinny być sformułowane w sposób precyzyjny i jednoznaczny. Taki wymóg stawiany jest aktom prawa miejscowego, jako że stanowią prawo powszechnie obowiązujące na terenie działania organów, które je ustanowiły.

Podsumowując należy zaznaczyć, że przepisy art. 28 *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* jednoznacznie wskazują, iż istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części.

Biorąc powyższe pod uwagę należy uznać, że uchwała Rady Gminy Poczesna Nr 368/LIII/23 z dnia 17 sierpnia 2023 r. w sprawie *uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów położonych w miejscowości Mlynek oraz Nierada*, narusza wymienione w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym przepisy, w związku, z czym wydanie niniejszego rozstrzygnięcia stało się konieczne i uzasadnione, a zatem należało orzec, jak w sentencji.

Stosownie do przepisu art. 92 ust. 1 *ustawy o samorządzie gminnym* stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa z dniem doręczenia Radzie Gminy Poczesna rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie przysługuje prawo złożenia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach. Skargę wnosi się za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dnia od jego doręczenia.

z up. Wojewody Śląskiego
Zastępca Dyrektora Wydziału Infrastruktury

Aleksandra Kroczek

Pouczenie o możliwości wniesienia skargi w formie elektronicznej

1. Skargę na rozstrzygnięcie nadzorcze można wnieść w formie elektronicznej lub papierowej.
2. Skarga przekazana w formie dokumentu elektronicznego powinna zawierać wszystkie wymogi pisma sporządzonego w postaci papierowej.
3. Skarga wnoszona w formie dokumentu elektronicznego, powinna ponadto zawierać adres elektroniczny oraz zostać podpisana przez stronę lub pełnomocnika kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym.
4. Jeżeli skarga nie zawiera adresu elektronicznego przyjmuje się, że właściwym jest adres elektroniczny, z którego nadano pismo wniesione w formie dokumentu elektronicznego.
5. Do skargi wniesionej w formie dokumentu elektronicznego nie dołącza się jej odpisów.
6. Do skargi należy dołączyć pełnomocnictwo z podpisem mocodawcy lub wierzytelny odpis pełnomocnictwa.