



WOJEWODA ŚLĄSKI

IFIII.4131.1.4.2021

Katowice, dnia 8 marca 2021 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 i 1378) i art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (Dz. U. z 2020 r. poz. 293, 471, 782, 1086 i 1378 oraz z 2021 r. poz. 11)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXVIII/277/2021 Rady Gminy Psary z dnia 28 stycznia 2021 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów położonych w sołectwach: Strzyżowice, Malinowice, Preczów, Sarnów, Goląsza, Brzękowice, Dąbie – etap I (Dz. Urz. Woj. Śl. 2021 r., poz. 998), w części:

- 1) w tekście uchwały w zakresie ustaleń dla terenów oznaczonych symbolami **13MN**, **20MN** i **21MN**;
- 2) na rysunku miejscowego planu w zakresie:
 - a) załącznika Nr 3 do uchwały: w liniach rozgraniczających teren oznaczony symbolem **13MN**;
 - b) załącznika Nr 8 do uchwały: w liniach rozgraniczających tereny oznaczone symbolami **20MN** i **21MN**.

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 28 stycznia 2021 r. Rada Gminy Psary podjęła uchwałę Nr XXVIII/277/2021 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów położonych w sołectwach: Strzyżowice, Malinowice, Preczów, Sarnów, Goląsza, Brzękowice, Dąbie – etap I.

Stosownie do przepisu art. 20 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w dniu 4 lutego 2021 r. Rada Gminy Psary przekazała organowi nadzoru uchwałę XXVIII/277/2021, a także w dniu 8 lutego 2021 r. Naczelniczka Wydziału Przedsięwzięć Publicznych w imieniu Wójta Gminy Psary przekazała dokumentację prac planistycznych odzwierciedlającą przebieg postępowania w sprawie uchwalenia miejscowego planu, w celu zbadania zgodności tej uchwały z prawem.

W dniu 25 lutego 2021 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze, mające na celu zbadanie legalności uchwały. Wójt Gminy Psary skorzystał z przysługującego mu uprawnienia i w dniu 2 marca 2021 r. złożył wyjaśnienia.

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

1. Stosownie do przepisu art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wójt, burmistrz, prezydent miasta występuje o zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na

cele nierolnicze i nieleśne, jeżeli wymagają tego przepisy odrębne. Przepisem art. 7 ust. 2 z dnia 3 lutego 1995 r. *o ochronie gruntów rolnych i leśnych* (Dz. U. z 2017 r., poz. 1161 oraz z 2020 r. poz. 471) ustawodawca nałożył obowiązek uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne: dla gruntów leśnych stanowiących własność Skarbu Państwa od właściwego ministra, a dla lasów we własności innych podmiotów zgody od marszałka województwa.

Zatem zmiany przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne dokonuje się w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, sporządzonym w trybie określonym w przepisach o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Tym samym chcąc przeznaczyć grunty leśne na cele nieleśne w planie miejscowym, gmina zobowiązana jest uzyskać zgodę stosowanego organu.

Z analizy przedstawionej dokumentacji prac planistycznych przedłożonej wraz z uchwałą Nr XXVIII/277/2021 Rada Gminy Psary w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów położonych w sołectwach: Strzyżowice, Malinowice, Preczów, Sarnów, Goląsza, Brzękowice, Dąbie – etap I wynika, że nie uzyskano zgody na zmianę przeznaczenia gruntów na cele nieleśne w granicach terenu **13MN**.

W zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego, Wojewoda Śląski wezwał zatem gminę o uzupełnienie dokumentacji w zakresie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne dla tego terenu, wskazując, że jeżeli takiej zgody nie uzyskano w trakcie obecnej procedury należy przedstawić zgodę uzyskaną w procedurze uchwalania poprzednich miejscowych planów obowiązujących na obszarze opracowania badanego miejscowego planu.

Gmina wykazała w wyjaśnieniach złożonych w odpowiedzi na zawiadomienie, że zgodnie z ewidencją gruntów teren **13MN** i zgodnie z mapą klasoużytków znajduje się w obszarze terenów rolnych *RVI* - zatem zgoda na zmianę przeznaczenia nie była wymagana.

Tymczasem teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej o symbolu **13MN** - przeznaczono na cele nieleśne. Powyższy teren jest lasem prywatnym i jako grunt leśny znajdują się w Banku Danych o Lasach - utworzonym przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe i utrzymywanym przez Biuro Urządzania Lasu i Geodezji Leśnej, centralny punkt dostępu do informacji o zasobach leśnych i stanie lasów w Polsce, o którym mowa w art. 13a ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 28 września 1991 r. *o lasach* (Dz. U. z 2020 r., poz. 1463 i 2338) - dostępny pod adresem internetowym www.bdl.lasy.gov.pl. Grunty leśne zaś podlegają ochronie na mocy przepisu art. 3 ust. 2 cyt. *ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych*.

Zmiana przeznaczenia nieruchomości na cele nieleśne wymaga weryfikacji ich statusu nie tylko w ewidencji gruntów i budynków. Należy ponadto przeanalizować, czy tereny znajdują się w wydzieleniach leśnych według Banku Danych o Lasach oraz ustalić, dla których terenów sporządzono plan urządzenia lasu – we własności Skarbu Państwa bądź dla lasów prywatnych uproszczony plan urządzenia lasu.

W związku z tym przeznaczenie terenu **13MN**, który znajduje się w granicach wydzieleni leśnych wymagało uzyskania zgody, o której mowa w art. 17 pkt 6 lit. c *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* oraz art. 7 ust. 2 pkt 5 *ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych*.

W myśl art. 2 ust. 2 *ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych*, gruntami leśnymi są grunty: określone jako lasy w przepisach o lasach, zrekultywowane dla potrzeb gospodarki leśnej oraz grunty pod drogami dojazdowymi do gruntów leśnych.

Stosownie do przepisu art. 3 *ustawy o lasach* przez las rozumie się grunt:

- zwartej powierzchni co najmniej 0,10 ha, pokryty roślinnością leśną (uprawami leśnymi) - drzewami i krzewami oraz runem leśnym - lub przejściowo jej pozbawiony: przeznaczony do produkcji leśnej lub stanowiący rezerwat przyrody lub wchodzący w skład parku narodowego albo wpisany do rejestru zabytków;

- związany z gospodarką leśną, zajęty pod wykorzystywane dla potrzeb gospodarki leśnej: budynki i budowle, urządzenia melioracji wodnych, linie podziału przestrzennego lasu, drogi leśne, tereny pod liniami energetycznymi, szkółki leśne, miejsca składowania drewna, a także wykorzystywany na parkingi leśne i urządzenia turystyczne.

Skoro ustawodawca wskazuje na wymóg uwzględnienia w planowaniu przestrzennym ochrony gruntów leśnych, to konkretyzację tej normy odnaleźć można w art. 3 ust. 2 *ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych*, zgodnie z którym ochrona gruntów leśnych polega na: ograniczaniu przeznaczania ich na cele nieleśne lub nierolnicze, zapobieganiu procesom degradacji i dewastacji gruntów leśnych oraz szkodom w drzewostanach i produkcji leśnej, powstającym wskutek działalności nieleśnej i ruchów masowych ziemi, przywracaniu wartości użytkowej gruntem, które utraciły charakter gruntów leśnych wskutek działalności nieleśnej, poprawianiu ich wartości użytkowej oraz zapobieganiu obniżania ich produktywności oraz ograniczaniu zmian naturalnego ukształtowania powierzchni ziemi.

Definicję zmiany przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne zawiera również art. 4 pkt 6 *ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych*, zgodnie z którym przez przeznaczenie gruntów leśnych na cele nieleśne, rozumie się ustalenie innego niż leśny sposobu użytkowania gruntów leśnych.

Przeznaczenie oraz sposób zagospodarowania terenu **13MN** nie można zaliczyć do przedsięwzięć związanych z gospodarką leśną. Planowane zagospodarowanie na tych terenach także nie może być uznawane za leśne, w rozumieniu przepisów *ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych* oraz *ustawy o lasach*.

W procedurze podejmowania uchwały Nr XXVIII/277/2021 Rady Gminy Psary z dnia 28 stycznia 2021 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów położonych w sołectwach: Strzyżowice, Malinowice, Preczów, Sarnów, Gołsza, Brzękowice, Dąbie – etap I nie uzyskano zatem wymaganej zgody na zmianę przeznaczenia lasu na cele nieleśne.

Ponadto Gmina, pomimo wezwania zawartego w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego, nie wykazała, że we wcześniejszych procedurach sporządzania aktów planistycznych uzyskała zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na inne niż leśne użytkowanie terenów.

2. W art. 15 ust. 2 *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* zawarto obowiązkową materię podlegającą regulacji w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 cyt. *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. Natomiast w § 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) wskazano, że tekst planu musi zawierać ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu. Ustalenia te powinny obligatoryjnie 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 doktrynie wskazuje się, że użycie w art. 15 ust. 2 zwrotu, że w planie miejscowym określa się obowiązkowo elementy w nim wymienione, nie oznacza niedopuszczalności w uzasadnionych przypadkach odstępstw od tej zasady. *Przepis ten należy bowiem rozumieć w ten sposób, iż określenie w planie miejscowym danych z tego przepisu jest obowiązkowe wówczas, gdy zachodzi taka potrzeba i konieczność. Przy ocenie, czy taka potrzeba oraz konieczność w określonym przypadku zachodzą, należy brać pod uwagę charakterystykę terenu, funkcję i sposób zagospodarowania terenu i charakter zabudowy.* W przypadku odstąpienia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego od określenia któregośkolwiek z elementów wymienionych w art. 15 ust. 2 na organie planistycznym spoczywa obowiązek wykazania zbędności danej regulacji, np. w uzasadnieniu uchwały" (por. A. Kosicki, Komentarz aktualizowany do art. 15 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, teza 9, LEX/el.). Niemniej jednak brak któregośkolwiek z wymaganych ustaleń - w tym ustaleń, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. - jeżeli miał istotny wpływ na treść planu miejscowego, może stanowić naruszenie art. 28 u.p.z.p. skutkujące stwierdzeniem jego nieważności, gdyż prowadzić może do zaburzenia ładu przestrzennego na terenie objętym planem.

Analiza rysunku planu wykazała, że nie wyznaczono linii zabudowy dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oznaczonych symbolami **18MN**, **20MN** i **21MN** oraz dla terenu zabudowy usługowej o symbolu **7U**.

W planie miejscowym linia zabudowy powinna być każdorazowo ustalona w celu ukształtowania zabudowy na terenie, na którym przewiduje się możliwość realizacji takiej zabudowy, z uwzględnieniem lokalnych uwarunkowań. Skoro zatem w planie na terenach 18MN, 20MN i 21MN oraz terenie 7U przewiduje się zabudowę kubaturową, to rada gminy ma obowiązek ustalenia linii zabudowy dla tego terenu.

Wójt Gminy w wyjaśnieniach wskazuje, że niewyznaczenie linii zabudowy dla terenów oznaczonych symbolami 18MN, 20 MN i 21MN oraz terenu 7U, było świadomą decyzją planistyczną gminy Psary. W pierwszej kolejności należy wskazać, iż teren 18MN nie jest położony wzdłuż drogi publicznej, podobnie jak tereny 7U i 20MN, które zostały zlokalizowane od strony dróg wewnętrznych. Natomiast teren oznaczony symbolem 21MN jest położony wzdłuż drogi dojazdowej. Przeznaczenie terenu 21MN od strony drogi dojazdowej zostało utrzymane z poprzednio obowiązującego planu miejscowego, w którym, ze względu na istniejącą zabudowę, również nie wprowadzono oznaczenia nieprzekraczalnej linii zabudowy, dopuszczając jej maksymalne zbliżenie do drogi dojazdowej, przy uwzględnieniu przepisów dotyczących usytuowania budynków od dróg, wynikających z ustawy o drogach publicznych.

Po analizie uwarunkowań przestrzennych należy uznać, że dla terenów **18MN** i **7U** nie było konieczne wyznaczanie linii zabudowy. Teren 18 MN jest w zasadzie terenem, na którym można będzie zrealizować budynki w drugiej (od drogi) linii zabudowy - nie ma bezpośredniego dostępu do drogi, a regulacje zawarte w § 4 ust.1 pkt 2 uchwały dopuszczają lokalizację budynków zwróconych ścianą bez okien i drzwi w stronę granicy działki: w odległości 1,5 m od granicy, lub bezpośrednio przy tej granicy. Wyznaczenie linii zabudowy na tym terenie nie znajdowało uzasadnienia. Z kolei teren 7U bezpośrednio przylega do terenu 4KS, dla którego ustalono przeznaczenie podstawowe – naziemne parkingi terenowe, tym samym wyznaczając pas terenu, przylegający do drogi, wolny od zabudowy kubaturowej.

Natomiast z analizy rysunku planu oraz podkładu mapowego wynika, że teren **21MN** usytuowany jest wzdłuż drogi publicznej o klasie dojazdowej – ul. Spacerowej poza miejscowym planem, a teren **20MN**

usytuowany jest na przedłużeniu drogi, która jest kontynuacją drogi dojazdowej- ul. Spacerowej, przy której część działek jest zabudowana, a część obszaru jest niezainwestowana, a zatem należy w celu kształtowania ładu przestrzennego wyznaczyć linię zabudowy na tych terenach, tak aby przyszłe zainwestowanie ukształtowało spójną kompozycję przestrzenną.

Nie można również przyjąć wyjaśnień gminy, że w poprzednim planie ze względu na istniejącą zabudowę, również nie wprowadzono oznaczenia nieprzekraczalnej linii zabudowy, dopuszczając jej maksymalne zbliżenie do drogi dojazdowej. Bowiem zadaniem planu miejscowego jest między innymi ograniczenie inwestorowi możliwości lokalizacji nowej zabudowy, w taki sposób aby przestrzeń chociażby wzdłuż dróg była prawidłowo kształtowana przez przyszłą zabudowę. Do realizacji tego celu ustawodawca przewidział linię zabudowy.

Prawodawca miejscowy nie wypełnił tym samym wymogów wynikających z przepisów art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia *w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, bowiem, pomimo ciążącego na nim obowiązku, nie określił linii zabudowy dla terenów **20MN** i **21 MN**.

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 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.

Po wyeliminowaniu wymienionych naruszeń, uchwała Nr XXVIII/277/2021 Rady Gminy Psary z dnia 28 stycznia 2021 r. *w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów położonych w sołectwach: Strzyżowice, Malinowice, Preczów, Sarnów, Goląsza, Brzękowice, Dąbie – etap I*, może funkcjonować w obrocie prawnym, a zatem, stwierdzenie nieważności uchwały jedynie w części określonej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego, jest uzasadnione.

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 Radzie Gminy Psary.

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

z up. WOJEWODY ŚLĄSKIEGO
Bożena Goldamer - Kapala
Dyrektor Wydziału Infrastruktury

Otrzymuje:

Rada Gminy Psary

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 wiarygodny odpis pełnomocnictwa.