



# DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

---

Katowice, dnia 8 lipca 2019 r.

Poz. 5110

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IFIIL.4131.1.47.2019 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 3 lipca 2019 r.

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

### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr IX/54/19 Rady Miejskiej w Wilamowicach z dnia 29 maja 2019 r. w sprawie *uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru gminy Wilamowice obejmującego sołectwo Dankowice*:

**I. w części graficznej oraz w legendzie przedstawionej na rysunku planu stanowiącym załącznik Nr 1:**

- dotyczącej terenu planowanej drogi publicznej ekspresowej – D/1.R-KDS,
- dotyczącej terenów kolejowych – D/1.KK i D/2.KK.

**II. w części dotyczącej ustaleń tekstowych planu:**

- § 4 ust. 1 pkt 20 i pkt 25,
- § 29 w całości;
- § 34 w całości.

### **Uzasadnienie**

W dniu 29 maja 2019 r. Rada Miejska w Wilamowicach podjęła uchwałę Nr IX/54/19 w sprawie *uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru gminy Wilamowice obejmującego sołectwo Dankowice*.

Stosownie do przepisu art. 20 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (zwanej dalej: upzp) dnia 3 czerwca 2019 r., Burmistrz Wilamowic przekazał Wojewodzie Śląskiemu uchwałę Nr IX/55/19. Pismem znak: SG.0711.38.2019 z dnia 3 czerwca 2019 r. złożonym do tut. organu w dniu 6 czerwca 2019 r., Burmistrz Wilamowic przedłożył dokumentację formalno – prawną do wskazanej uchwały.

W dniu 27 czerwca 2019 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze oraz poinformował Gminę o możliwości złożenia wyjaśnień.

Pismem z dnia 28 czerwca 2019 r., Burmistrz Wilamowic złożył wyjaśnienia w zakresie zarzutów zawartych w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego.

W trakcie prowadzonego postępowania nadzorczego, mającego na celu zbadanie legalności uchwały oraz po złożonych przez gminę wyjaśnieniach, organ nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z naruszeniem zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w następującym zakresie:

1. Stosownie do przepisu art. 17 pkt 6 lit. c upzp burmistrz gminy 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 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. *o ochronie gruntów rolnych i leśnych* (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1161 ze zm. – zwana dalej: uog) ustawodawca nałożył obowiązek każdorazowego uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi na przeznaczenie gruntów rolnych na cele nierolnicze. W celu przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne wymagane jest uzyskanie: dla gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa zgody od właściwego ministra, dla pozostałych gruntów leśnych zgody marszałka województwa. Jednocześnie przepisem art. 7 ust. 1 uog zastrzeżono, że przeznaczenie gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, wymagającego zgody, o której mowa w ust. 2, dokonuje się w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, sporządzonym w trybie określonym w przepisach o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Tym samym chcąc przeznaczyć grunty rolne i leśne na cele nierolnicze i nieleśne w planie miejscowym, gmina zobowiązana jest uzyskać zgodę stosownego organu.

Sporządzając projekt uchwały Nr IX/54/19 Burmistrz Wilamowic wystąpił do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z wnioskiem o wyrażenie zgody na przeznaczenie na cele nierolnicze gruntów rolnych o łącznej powierzchni 23,0155 ha, na podstawie którego decyzją z dnia 12 stycznia 2018 r., Nr GZ.tr.602.270.2017, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi wyraził zgodę na nierolnicze wykorzystanie gruntów rolnych o powierzchni 1,7158 ha, nie wyraził zgody na przeznaczenie gruntów rolnych na cele nierolnicze dla pozostałych gruntów o powierzchni 21,2997 ha. Decyzja ministra wraz z załącznikami stanowią element dokumentacji prac planistycznych, która została przedłożona Wojewodzie wraz z uchwałą Nr IX/54/19.

Po analizie załączników graficznych do wniosku o zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze organ nadzoru dostrzegł, iż gmina nie uzyskała stosownych zgód dla gruntów rolnych leżących w pasie planowanej drogi publicznej ekspresowej oznaczonej symbolem D/1.R-KDS.

Dodatkowo organ nadzoru stwierdził, iż w liniach rozgraniczających planowanej drogi ekspresowej znajdują się także grunty leśne, dla których w tej sytuacji, czyli przeznaczenia ich na cel nieleśny związany z realizacją drogi ekspresowej, także jest wymagane uzyskanie zgody właściwego w tym celu ministra. Grunty te widnieją jako grunty leśne zarówno w ewidencji gruntów, na co wskazuje rysunek planu stanowiącym załącznik nr 1 (arkusz 2 i 4) do kwestionowanej uchwały, jak również w Banku Danych o Lasach (utworzony przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe i utrzymywany przez Biuro Urządzania Lasu i Geodezji Leśnej centralny punkt dostępu do informacji o zasobach leśnych i stanie lasów w Polsce, o których mowa w art. 13a ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 28 września 1991 r. *o lasach*, dostępny pod adresem internetowym [www.bdl.lasy.gov.pl](http://www.bdl.lasy.gov.pl)).

Po analizie przedłożonych przez gminę Wilamowice dokumentów planistycznych organ nadzoru zobowiązany był stwierdzić, że dla planowej drogi ekspresowej oznaczonej symbolem D/1.R-KDS nie uzyskano wymaganych przepisami art. 17 pkt 6 lit. c upzp oraz art. 7 ust. 2 uog zgód rolnych i leśnych. Dla drogi tej nie wydano również decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. *o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych* (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 1474).

Brak wymaganej zgody na przeznaczenie gruntów rolnych i leśnych na cele inne niż rolnicze i leśne skutkuje naruszeniem procedury uchwalania planu miejscowego, co w konsekwencji stanowi przesłankę uznania go za nieważny (por. wyrok NSA z dnia 25 maja 2009 r. – sygn. akt II OSK 1900/08; publ. [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl)). Bez uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne nie można nawet kontynuować procesu planistycznego, w szczególności wyklądać projektu planu do publicznego wglądu (podobne stanowisko zajął WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 22 kwietnia 2008 r. – sygn. akt II SA/Po 605/07; publ. [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl).)

2. Ustaleniami § 34 badanej uchwały Rada Miejska w Wilamowicach wyznaczyła tereny oznaczone symbolem D/1.KK i D/2.KK. Jako przeznaczenie podstawowe dla wskazanych terenów ustalono – **tereny kolejowe**. Dla terenów KK dopuszczono także przynależne zagospodarowanie terenu w rozumieniu § 3 ust. 1 pkt 14 uchwały, przez które należy rozumieć, iż w obszarze danego terenu dopuszcza się, odpowiednio do przeznaczenia podstawowego i dopuszczonego następujące elementy zagospodarowania:

- powierzchnie jezdne, piesze i rowerowe, w tym drogi wewnętrzne, drogi dojazdowe do gruntów rolnych i leśnych,

- stanowiska postojowe i garaże realizujące zapotrzebowanie na miejsca postojowe w obszarze terenu,
- zieleń wysoką, średnią i niską, w tym ogrody przydomowe, a także zieleń towarzyszącą obiektom budowlanym i budowlom oraz zieleń izolacyjną, miejsca na odpady komunalne, ogrodzenia, małą architekturę, zadaszenia, pergole, tarasy,
- budowle terenowe takie, jak podjazdy, schody, rampy, place zabaw, oczka wodne, urządzenia ogrodowe, dopuszczone elementy reklamowe wolnostojące i związane z obiektami budowlanymi,
- uzbrojenie terenu, w tym sieci, przyłącza, obiekty i urządzenia związane z infrastrukturą techniczną.

Dla wskazanych terenów D/1.KK i D/2.KK jednocześnie nie wprowadzono żadnych regulacji dotyczących zasad ich zagospodarowania i warunków zabudowy, co stanowi o rażącym naruszeniu art. 4 ust. 1 upzp. Z ustaleń planu nie wynika także co należy rozumieć poprzez pojęcie tereny kolejowe, i jakie faktycznie przeznaczenie może być na tym terenie realizowane.

Jak wynika z wyjaśnień gminy, intencją uchwałodawcy było wyznaczenie terenów, których przeznaczenie odpowiada definicji *obszaru kolejowego* zawartej w ustawie z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (t.j. Dz. U. z dnia 2019 r. poz. 710 ze zm.). Zgodnie z art. 4 pkt. 8 cyt. ustawy przez obszar kolejowy należy rozumieć *powierzchnię gruntu określona działkami ewidencyjnymi, na której znajduje się droga kolejowa, budynki, budowle i urządzenia przeznaczone do zarządzania, eksploatacji i utrzymania linii kolejowej oraz przewozu osób i rzeczy.*

Wskazana definicja wyraźnie świadczy o tym, iż w ramach terenów kolejowych KK wyznaczonych w uchwale Nr IX/54/19 mogą być realizowane obiekty kubaturowe, w tym budynki. W takiej sytuacji organ uchwałodawczy zobowiązany był zatem do określenia, odpowiednio do przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 upzp zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu, a czego nie uczynił, naruszając tym samym rażąco zasady sporządzania planu miejscowego.

Nie mniej jednak z ustaleń § 34 uchwały nie wynika jakie jest faktyczne przeznaczenie terenów oznaczonych symbolem KK i jakie formy zagospodarowania w ramach tego terenu mogą być realizowane. To z kolei stanowi o rażącym naruszeniu przepisów art. 4 ust. 1 oraz art. 15 ust. 2 pkt 1 upzp, które wskazują na obowiązek ustalenia przeznaczenia terenu oraz zasad jego zagospodarowania i warunków zabudowy w planie miejscowym.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa powszechnie obowiązującego i musi spełniać wysokie wymagania stawiane tej kategorii aktów normatywnych oraz odpowiadać standardom legalności. Ustawodawca przepisem art. 4 ust. 1 upzp zobligował radę gminy do ustalenia w drodze planu miejscowego przeznaczenia terenów oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i warunków ich zabudowy. Z uwagi na rangę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jako lokalnego prawa służącego realizacji polityki przestrzennej gminy, ustalenia w zakresie zagospodarowania terenów powinny być jednoznaczne i w sposób klarowny powinny określać dopuszczalne formy zagospodarowania terenu. Dodatkowo norma zawarta w § 25 ust. 1 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (t.j. Dz. U. 2016 r., poz. 283) wskazuje, że przepis prawa materialnego powinien możliwie bezpośrednio i wyraźnie wskazywać kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować. Zatem przepisy uchwały powinny być redagowane w taki sposób, nie stwarzać pola do zróżnicowanego interpretowania.

Przepisy kwestionowanej uchwały w zakresie terenów kolejowych oznaczonych symbolem KK tych norm nie wypełniają.

Treść § 4 ust 1 przedmiotowej uchwały w pkt 20) wymienia projektowane przeznaczenia terenów planowanych *dróg publicznych ekspresowych - R-KDS*, - a w pkt 25) terenów *kolejowych - KK*. Z kolei § 29 uchwały zawiera ustalenia dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami D/1.R-KDS - *planowane drogi publiczne ekspresowe*. Uwzględniając dokonaną powyżej analizę, organ nadzoru stwierdził nieważność powołanych ustaleń planu.

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 IX/54/19 Rady Miejskiej w Wilamowicach z dnia 29 maja 2019 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru gminy Wilamowice obejmującego sołectwo Dankowice, w części wskazanej w sentencji niniejszego 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, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Śląskiego  
Dyrektor Wydziału Infrastruktury

**Bożena Goldamer-Kapała**