



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 8 lipca 2019 r.

Poz. 5111

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IFIIL.4131.1.49.2019 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 3 lipca 2019 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r. poz. 506) i art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jednolity Dz. U. z 2018 r. poz. 1945 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr IX/55/19 Rady Miejskiej w Wilamowicach z dnia 29 maja 2019 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru gminy Wilamowice obejmującego sołectwo Stara Wieś.

Uzasadnienie

W dniu 29 maja 2019 r. Rada Miejska w Wilamowicach podjęła uchwałę Nr IX/55/19 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru gminy Wilamowice obejmującego sołectwo Stara Wieś.

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.0711.39.2019 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 2 lipca 2019 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze oraz poinformował Gminę o możliwości złożenia wyjaśnień.

Pismem z dnia 2 lipca 2019 r., znak: SG.0711.39.1.2019, 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 istotnym naruszeniem zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w następującym zakresie:

1. Stosownie do przepisów art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 2067 ze zm. – zwanej dalej: uoz) ochronę zabytków i opiekę nad zabytkami uwzględnia się przy sporządzaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Przepis art. 18 ust. 2 uoz zastrzega wyraźnie, iż w planach miejscowych określa się rozwiązania niezbędne do zapobiegania zagrożeniom dla zabytków, zapewnienia im ochrony przy realizacji inwestycji oraz przywracania zabytków do jak najlepszego stanu. Dodatkowo ustawodawca zobligował organy gminy do ustalenia przeznaczenia terenów i zasad ich zagospodarowania w sposób uwzględniający opiekę nad zabytkami.

Ze wskazanymi przepisami korespondują przepisy art. 15 ust. 4 upzp oraz § 4 pkt 4 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), które to przepisy nakazują określić w planie miejscowym zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, poprzez określenie obiektów i terenów chronionych ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w tym określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów.

Formy ochrony zabytków zostały uszczegółowione w przepisie art. 7 uoz, wskazując iż są nimi m.in. zabytki wpisane do rejestru zabytków, a także ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Zgodnie z treścią uchwały Nr IX/55/19, na obszarze objętym planem występują obiekty i obszary podlegające ochronie zarówno na mocy wpisu do rejestru zabytków, jak również obiekty objęte ochroną w planie, których wykaz został przedstawiony w załączniku nr 5 do uchwały. Jednocześnie w Rozdziale 5 uchwały ustalono zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków dla obiektów, o których mowa w załączniku nr 5, przy czym dla zabytków rejestrowych wskazano, iż obowiązują dla nich przepisy *ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami*, a dla obiektów objętych ochroną w planie wprowadzono regulacje mające na celu ich ochronę.

Po analizie ustaleń tekstowych i graficznych planu, organ nadzoru stwierdził, iż ochronie podlega m.in. zespół kościoła parafialnego ze wzgórzem kościelnym wspinany do rejestru zabytków pod nr: A/475/2016 r. w skład którego wchodzi:

- kościół pw. Podwyższenia Krzyża Świętego,
- dawny cmentarz przy kościele,
- nowy cmentarz obok kościoła wraz z domkiem grabarza i stróżówką,
- dawna szkoła parafialna.

Obszar ten został pokazany na rysunku planu, arkusz 4, stanowiącym załącznik nr 1 do uchwały.

Dodatkowo w załączniku nr 5 pkt II uchwały wskazano obiekty ujęte w gminnej ewidencji zabytków, objęte ochroną na podstawie ustaleń planu, w tym w ustępie 3 ochroną objęto cmentarz parafialny rzymsko – katolicki przy ul. Ks. Szczepana Wojtyłki.

Badając rysunek planu (arkusz 4), na którym znajdują się w/w obiekty objęte ochroną, organ nadzoru stwierdził, iż dla terenów cmentarzy, wchodzących w skład zespołu kościoła parafialnego, objętych ochroną rejestrową, w planie jako przeznaczenie terenu ustalono SW/3.UP – tereny zabudowy usług publicznych, dla których w § 15 uchwały ustalono jako przeznaczenie podstawowe: *zabudowę usług publicznych, w szczególności szkoły, przedszkola, obiekty kultu religijnego, urzędy, administracja, remizy straży pożarnej, posterunki służb publicznych, opiekę zdrowotną i socjalną, kulturę, sport i rekreację*. Jako przeznaczenie dopuszczalne wprowadzono *sale wielofunkcyjne, usługi handlu detalicznego, usługi biurowe, obiekty oświaty i banki*.

Redagując normy prawne obowiązujące dla terenu SW/3.UP Rada Miejska w Wilamowicach w żaden sposób nie odniosła się do istniejącego na wskazanym terenie zabytkowego zespołu kościoła parafialnego, w skład którego wchodzi m.in. dwa tereny cmentarza.

Stosownie do przepisów art. 6 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. *o cmentarzach i chowaniu zmarłych* (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 912, ze zm. – zwanej dalej: ustawą o cmentarzach) użycie terenu cmentarnego po zamknięciu cmentarza na inny cel nie może nastąpić przed upływem 40 lat od dnia ostatniego pochowania zwłok na cmentarzu. Po upływie powyższego terminu wójt (burmistrz, prezydent miasta) może wydać decyzję o użyciu terenu cmentarnego na inny cel zgodny z planem zagospodarowania przestrzennego, z zastrzeżeniem, że jeżeli teren cmentarny stanowi lub stanowił uprzednio własność Kościoła Katolickiego lub innego kościoła albo związku wyznaniowego, wydanie decyzji o użyciu terenu cmentarnego na inny cel wymaga zgody właściwej władzy tego kościoła lub związku wyznaniowego. Przepis art. 6 ust. 4 *ustawy o cmentarzach* wskazuje natomiast, że użycie terenu cmentarnego na inny cel jest dopuszczalne pod warunkiem zachowania znajdujących się na jego terenie zabytków, które mogą być przeniesione w inne miejsce po uzyskaniu pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków.

Po weryfikacji dokumentacji prac planistycznych organ nadzoru nie znalazł żadnych dokumentów świadczących o zamknięciu istniejących na terenie SW/3.UP cmentarzy czy też zgody wojewódzkiego konserwatora zabytków dopuszczającej jakiegokolwiek działań mające na celu przekształcenie istniejącego terenu zabytkowych cmentarzy, objętych ochroną poprzez wpis do rejestru zabytków, na cele usług publicznych.

Również po przeanalizowaniu ustaleń planu dotyczących cmentarza parafialnego przy ul. Ks. Wojtyłko, który został objęty ochroną na mocy ustaleń planu, Wojewoda dopatrył się rażącego naruszenia przepisów ustawy o cmentarzach, jak również przepisów art. 4 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 1 i ust. 4 upzp.

Dla wskazanego terenu cmentarza przy ul. Ks. Wojtyłko przepisami § 8 ust. 3 pkt 12 uchwały rada gminy ustaliła nakaz utrzymania układu kompozycyjnego i przestrzennego, rozplanowania ogrodzenia, drzewostanu, zabytkowych pomników nagrobnych itp.

Z ustaleń planu nie wynika jednak, w którym miejscu znajduje się chroniony cmentarz. Z załącznika nr 1 arkusz 4, stanowiącego rysunek planu wnioskować można, iż ochroną w planie został objęty zarówno dawny jak i nowy cmentarz wchodzący w skład zespołu kościoła parafialnego ze wzgórzem kościelnym, wpisane do rejestru zabytków, jak również teren bezpośrednio przylegający do tego zespołu, na którym także w stanie obecnym zlokalizowany jest cmentarz przy ul. Ks. Wojtyłki, co potwierdzają zdjęcia satelitarne tegoż obszaru. Teren ten, z kolei zgodnie z planem został przeznaczony na cele zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z usługami – SW/6.MNU, a więc przeznaczenie absolutnie kolizyjne z funkcją cmentarną.

Zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia, zawierającym *podstawowe barwne oznaczenia graficzne i literowe dotyczące przeznaczenia terenów, które należy stosować na projekcie rysunku planu miejscowego*, tereny cmentarzy, którym został przypisany symbol ZC, zostały wyodrębnione w ramach kategorii terenów zieleni i wód.

Natomiast tereny zabudowy mieszkaniowej oraz tereny zabudowy usługowej, w tym usług publicznych stanowią odrębne kategorie przeznaczenia terenu.

Dodatkowo należy podkreślić, że ustawodawca, przepisami art. 15 ust. 2 pkt 1 upzp bezwzględnie zobligował gminę do rozdzielenia liniami rozgraniczającymi terenów o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. W omawianej sytuacji tereny zabudowy mieszkaniowej z usługami i tereny cmentarzy bez żadnych wątpliwości stanowią różne przeznaczenie terenu, podobnie jak teren usług publicznych. W takiej zatem sytuacji, teren który jest w stanie istniejącym zagospodarowany na cele cmentarza (pochówki na cmentarzu parafialnym przy ul. Ks. Wojtyłki leżącym w granicach terenu SW/6.MNU datowane są na maj 2019 r.), winien być kategorycznie na ten cel przeznaczony także w planie miejscowym. Jeżeli natomiast intencją gminy było zamknięcie cmentarza i jego przeniesienie na teren wyznaczony w planie symbolem ZC i przeznaczony pod nowy cmentarz, rada gminy powinna była zastosować się do przepisów art. 6 ust. 1 *ustawy o cmentarzach*, i na wymagany przepisami prawa okres czasu, wyłączyć ten teren z docelowego użytkowania, stosownie do przepisu art. 15 ust. 2 pkt 11 upzp. Bowiemy dopiero po okresie 40 lat od dnia ostatniego pochówku, możliwe jest zagospodarowanie terenu cmentarza na inne cele.

Dodatkowo w odniesieniu do cmentarzy parafialnych oraz wpisanych do rejestru zabytków w ramach zespołu kościoła parafialnego, stosownie do przepisu art. 6 ust. 2 oraz ust. 4 *ustawy o cmentarzach*, likwidacja cmentarza wymaga stosownych zgód właściwych organów (władzy kościoła oraz wojewódzkiego konserwatora zabytków).

Przeznaczenie zatem terenów istniejących cmentarzy na cele inne niż cmentarne, w tym usług publicznych oraz zabudowy mieszkaniowej stanowi rażące naruszenie wyżej cytowanych przepisów.

Ponadto, przyjęta w planie ochrona dla cmentarzy, dla których nie planuje się utrzymania ich funkcji, stanowi o naruszeniu art. 15 ust. 4 upzp oraz art. 18 ust. 2 uoz. Nie można bowiem mówić o spełnieniu warunku wynikającego z art. 18 ust. 2 pkt 3 uoz, gdyż przewidziane planem przeznaczenie terenów SW/3.UP oraz SW/6.MNU nie uwzględnia opieki nad zabytkami, którą według planu i rejestru zabytków są objęte wymienione cmentarze.

2. Badając legalność uchwały Nr IX/55/19 organ nadzoru stwierdził, że niniejszym planem wyznaczono teren przeznaczony pod lokalizację nowego cmentarza, oznaczony symbolem SW/1.ZC, na co wskazują także wyjaśnienia gminy.

Stosownie do przepisów § 1 rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 25 sierpnia 1959 r. w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze (Dz. U. z 1959 r., Nr 52, poz. 315 – zwanego dalej: rozporządzeniem o cmentarzach) teren pod cmentarz powinien być lokalizowany w sposób wykluczający możliwość wywierania szkodliwego wpływu cmentarza na otoczenie. W szczególności na cmentarze należy przeznaczać tereny na krańcach miast, osiedli lub gromad w izolacji od zabudowań, na gruntach przeznaczonych pod zieleń publiczną lub odpowiednich na jej urządzenie, w pobliżu miejscowej sieci komunikacyjnej. Przepis § 3 tegoż rozporządzenia o cmentarzach wyraźnie wskazuje natomiast, iż odległość cmentarza od zabudowań mieszkalnych, od zakładów produkujących artykuły żywności, zakładów żywienia zbiorowego bądź zakładów przechowujących artykuły żywności oraz studzien, źródeł i strumieni, służących do czerpania wody do picia i potrzeb gospodarczych, powinna wynosić co najmniej 150 m – odległość ta może być zmniejszona do 50 m pod warunkiem, że teren w granicach od 50 do 150 m odległości od cmentarza posiada sieć wodociągową i wszystkie budynki korzystające z wody są do tej sieci podłączone.

Tymczasem po analizie rysunku planu (arkusz 4), organ nadzoru stwierdził, iż zarówno w odległości 150 m jak i 50 m od terenu SW/1.ZC przeznaczonego pod nowy cmentarz znajdują się granice terenu SW/25.MN – tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, a więc funkcji niedopuszczalnej w odległości określonej przez rozporządzenie o cmentarzach. Dodatkowo zauważyć należy, iż wyłącznie na terenie SW/25.MN nie wrysowano wskazanych na rysunku planu zasięgów 50 m i 150 m od terenu ZC, dla których w § 31 ust. 1 badanego aktu poczyniono stosowne ustalenia, uwzględniające wymogi § 3 rozporządzenia w sprawie cmentarzy.

Tym samym uznać należy, iż lokalizując teren ZC – teren cmentarza rada gminy nie dochowała wymogów przepisu § 3 rozporządzenia w sprawie cmentarzy, teren cmentarza został bowiem wyznaczony w odległości mniejszej niż 150 m od terenów z zabudowy mieszkaniowej, a nawet w odległości mniejszej niż 50 m, co jest niedopuszczalne nawet w przypadku gdyby tereny te nie zostały wyposażone w sieć wodociągową.

W orzecznictwie przyjmuje się, że przepisy ustawy o cmentarzach oraz rozporządzenia wykonawczego o cmentarzach mają na celu zagwarantowanie zachowania odpowiednich odległości od projektowanych cmentarzy niezależnie od tego czy w pierwszej kolejności powstanie cmentarz czy też zabudowa na pobliskich terenach (zob. wyrok NSA z dnia 27 października 2011 r., sygn. II OSK 1623/11). Zakres normowania § 3 rozporządzenia o cmentarzach odnosi się przy tym nie tylko do cmentarzy nowobudowanych, ale również do istniejących, a także do lokalizowanej w ich sąsiedztwie zabudowy (zob. wyroki NSA: z dnia 27 maja 2014 r., sygn. II OSK 3047/12; z dnia 18 grudnia 2012 r., sygn. II OSK 1518/11). Bowiem przyjęcie, iż przepisy rozporządzenia mają zastosowanie tylko i wyłącznie do cmentarzy nowozakładanych nie można uznać za logiczne, skoro odległość 150 m lub 50 m mierzona od istniejącego cmentarza do projektowanego budynku, czy też od istniejącego budynku mieszkalnego do noworealizowanego cmentarza jest tą samą odległością. Celem wydania rozporządzenia, zgodnie z przepisem upoważniającym art. 5 ust. 3 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, było m.in. określenie "szerokości pasów izolujących teren cmentarny od innych terenów, a w szczególności terenów mieszkaniowych". Wykładnia celowościowa tego przepisu ustawy prowadzi do wniosku, że przepisy rozporządzenia określają zarówno w jakiej odległości od innych terenów, w tym terenów zabudowy mieszkaniowej mogą być lokalizowane nowe cmentarze, jak i w jakiej odległości od istniejących cmentarzy może być lokalizowana inna zabudowa, w tym zabudowa mieszkaniowa (zob. wyroki NSA z dnia 14 października 2014 r., sygn. II OSK 823/13, z dnia 9 lutego 2017 r., sygn. II OSK 1362/15).

Wobec powyższego ustalenia uchwały Nr IX/55/19 w zakresie lokalizacji terenów SW/1.ZC oraz SW/25.MN względem siebie naruszają wskazane przepisy, w szczególności, iż regulacje § 31 dotyczące oddziaływania cmentarza dla terenu SW/25.MN, wobec nie wrysowania na rysunku planu dla tego terenu zasięgu oddziaływania cmentarza, nie obowiązują.

3. Ustaleniami planu Rada Miejska w Wilamowicach wyznaczyła m.in. tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oznaczone symbolami SW/19.MN, SW/54.MN, SW/57.MN oraz SW/60.MN.

Stosownie do przepisów art. 15 ust. 2 pkt 10 upzp plan miejscowy powinien określać zasady modernizacji i budowy systemów komunikacji. Przepis § 4 pkt 9 *rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego* doprecyzowuje tę regulację, wskazując na obowiązek określenia w planie układu komunikacyjnego oraz określenia powiązań tego układu z układem zewnętrznym. Badając kwestionowaną uchwałę organ nadzoru stwierdził rażące naruszenie wskazanych przepisów poprzez brak zapewnienia obsługi komunikacyjnej terenów SW/19.MN, SW/54.MN, SW/57.MN oraz terenu SW/60.MN.

Jak wynika z wyjaśnień złożonych przez gminę, obsługa terenów SW/60.MN, SW/57.MN, i SW/19.MN ma zapewniony dojazd do dróg publicznych poprzez drogi gruntowe, teren SW/54. MN odsługiwany jest natomiast przez drogę wewnętrzną o nazwie Prosta.

Dodatkowo gmina powołała się na przepis art. 2 pkt 14 upzp definiujący pojęcie dostępu do drogi publicznej – przez które należy rozumieć bezpośredni dostęp do tej drogi albo dostęp do niej przez drogę wewnętrzną lub przez ustanowienie odpowiedniej służebności drogowej. O ile wyjaśnienia te mogą zostać przyjęte w odniesieniu do terenu SW/54.MN, o tyle w odniesieniu do pozostałych terenów wskazanych w niniejszym rozstrzygnięciu nie mogą mieć zastosowania.

Plan miejscowy, w myśl art. 15 ust. 2 pkt 10 upzp powinien określać zasady modernizacji i budowy systemów komunikacji. Przepis § 4 pkt 9 *rozporządzenia* doprecyzowuje tę regulację, wskazując na obowiązek określenia w planie układu komunikacyjnego oraz określenia powiązań tego układu z układem zewnętrznym. Badając kwestionowaną uchwałę organ nadzoru stwierdził rażące naruszenie wskazanych przepisów poprzez brak zapewnienia obsługi komunikacyjnej wyszczególnionych terenów zabudowy mieszkaniowej. Jak już wskazano w niniejszym rozstrzygnięciu, na terenach tych dopuszczono możliwość realizacji zabudowy mieszkaniowej, a zatem zabudowy wymagającej zapewnienia właściwej obsługi komunikacyjnej. Po analizie rysunku planu organ nadzoru stwierdził, że teren SW/19.MN, SW/57.MN oraz SW/60.MN nie przylegają do żadnej wyznaczonej planem drogi, zarówno publicznej jak i wewnętrznej, a graniczą głównie z terenami o funkcji rolniczej i leśnej, i to przez drogi gruntowe na użytkach rolnych ma być zapewniona obsługa komunikacyjna wskazanych terenów.

Jak wynika natomiast z ustaleń § 34 ust. 2 uchwały, tereny przeznaczone w planie pod zabudowę mają zagwarantowaną obsługę komunikacyjną poprzez wyznaczone w planie tereny dróg publicznych, tereny publicznych ciągów pieszo-jezdnych lub poprzez istniejące drogi wewnętrzne.

W miejscu tym zauważyć należy, iż drogi wewnętrzne nie stanowią gruntów rolnych w rozumieniu 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). W myśl przepisu art. 2 ust. 1 pkt 10 uog, gruntami rolnymi w kontekście dróg, są wyłącznie drogi dojazdowe do gruntów rolnych, czyli użytkowanych na cele rolnicze. Droga taka nie może być zatem wykorzystywana do obsługi gruntów, które nie stanowią gruntów rolnych w rozumieniu cyt. ustawy. Tym samym uznać należy, iż tereny SW/19.MN, SW/57.MN i SW/60.MN nie posiadają obsługi komunikacyjnej, także w rozumieniu przepisu art. 2 pkt 14 upzp.

Ze wskazanych wyżej przepisów art. 15 ust. 2 pkt 10 upzp oraz § 4 pkt 9 *rozporządzenia* jednoznacznie wynika, że to na radzie gminy ciąży obowiązek zapewnienia poprzez ustalenia planu, właściwej obsługi komunikacyjnej terenów objętych tym planem, oraz zapewniania im połączeń z układem zewnętrznym – w ocenie organu nadzoru ten warunek nie został spełniony.

4. 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 o ochronie gruntów rolnych i leśnych* 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/55/19 Burmistrz Wilamowic wystąpił do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z wnioskiem o wyrażenie zgody na przeznaczenie na cele nierolnicze gruntów rolnych o łącznej powierzchni 19,6355 ha, na podstawie którego decyzją z dnia 28 września 2017 r., Nr GZ.tr.602.216.2017, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi wyraził zgodę na nierolnicze wykorzystanie gruntów rolnych o powierzchni 1,4954 ha, nie wyraził zgody na przeznaczenie gruntów rolnych na cele nierolnicze dla pozostałych gruntów o powierzchni 18,1401. Następnie decyzją z dnia 13 marca 2018 r. Nr GZ.tr.602.216.1.2017 minister uchylił w części w/w decyzję i w części terenów wyraził zgodę na nierolnicze wykorzystanie gruntów. Decyzją z dnia 20 grudnia 2018 r. Nr GZ.tr.602.352.2018 Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi wyraził kolejną zgodę na nierolnicze wykorzystanie gruntów rolnych. Decyzje ministra wraz z załącznikami stanowią element dokumentacji prac planistycznych, która została przedłożona Wojewodzie wraz z uchwałą Nr IX/55/19.

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 SW.1R-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 3) do kwestionowanej uchwały, jak również w Banku Danych o Lasach (utworzony przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe i utrzymywany przez Biuro Urządzenia 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 roku o lasach, dostępny pod adresem internetowym www.bdl.lasy.gov.pl). Po analizie przedłożonych przez gminę Wilamowice dokumentów planistycznych stwierdzono, że dla planowej drogi ekspresowej oznaczonej symbolem SW/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). 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.)

5. Przepisami § 8 ust. 6 uchwały rada gminy ustaliła zasady ochrony *stref ochrony ekspozycji zabudowy zabytkowej*, które to strefy zostały wskazane na rysunku planu.

Jednocześnie w § 8 ust. 7 uchwały także poczyniono ustalenia dla *stref ochrony ekspozycji zabudowy zabytkowej* niemal o identycznej treści. W toku badania legalności uchwały organ nadzoru dostrzegł jednak różnicę pomiędzy treścią § 8 ust. 6 pkt 6 i § 8 ust. 7 pkt 6. Przepisami § 8 ust. 6 pkt 6 uchwały we wskazanych strefach zakazano „*lokalizowania reklam i urzędzeń informacyjnych, za wyjątkiem szyldów*”. Z kolei § 8 ust. 7 pkt 6 zakazano „*lokalizowania reklam i urzędzeń informacyjnych*” pomijając tym samym ustalenia w zakresie możliwości lokalizowania szyldów.

Jak wynika z wyjaśnień złożonych przez gminę ustalenia § 8 ust. 6 i 7 nie są sprzeczne, gdyż dotyczą dwóch różnych obszarów:

- § 8 ust. 6 pkt 6 uchwały dotyczy obszarowych obiektów zabytkowych,
- § 8 ust. 7 pkt 6 dotyczy pozostałych działek zlokalizowanych w strefie ochrony ekspozycji zabudowy zabytkowej.

Organ nadzoru zgodziłby się z argumentacją gminy, gdyby z ustaleń planu wynikało, dla których obiektów czy też obszarów obowiązują ustalenia dla strefy ekspozycji określone w § 8 ust. 6, a dla których określone w § 8 ust. 7 uchwały. Tymczasem Rada Miejska w Wilamowicach nie poczyniła takich regulacji. Tym samym uznać należy, iż obowiązują one łącznie dla wszystkich *stref*

ochrony ekspozycji zabudowy zabytkowej wyznaczonych w planie. To prowadzi do sytuacji, w której w zakresie punktu 6 obu wskazanych przepisów obowiązują rozbieżne ustalenia planu w zakresie lokalizowania sztyldów.

Powyższe jest niedopuszczalne, przepis § 25 ust. 1 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „*Zasad techniki prawodawczej*” (t.j. Dz. U. 2016 r., poz. 283) stanowi, że przepis prawa materialnego powinien możliwie bezpośrednio i wyraźnie wskazywać kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować. Na mocy przepisów § 8 ust. 6 pkt 6 i ust. 7 pkt 6 uchwały nie sposób odczytać jakie są faktyczne zasady zagospodarowania w *strefach ochrony ekspozycji zabudowy zabytkowej* oraz zasady ochrony tejże strefy w zakresie lokalizowania reklam, urządzeń informacyjnych i sztyldów.

Tak formułowane regulacje stanowią także o naruszeniu art. 4 ust. 1 upzp, który wskazuje, że ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, zatem wszelkie ustalenia w tym zakresie w muszą być precyzyjnie określone w uchwale w sprawie 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 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 w całości nieważności uchwały Nr IX/55/19 Rady Miejskiej w Wilamowicach z dnia 29 maja 2019 r. w *sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru gminy Wilamowice obejmującego sołectwo Stara Wieś*.

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