



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 19 września 2019 r.

Poz. 6352

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IFIIL.4131.1.67.2019

WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 18 września 2019 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 i 1309) i art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1945 oraz z 2019 r. poz. 60, 235, 730 i 1524)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 106/X/2019 Rady Gminy Konopiska z dnia 13 sierpnia 2019 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego "Konopiska-Górka" (Dz. Urz. Woj. Śl. z dnia 20 sierpnia 2019 r., poz. 5645).

Uzasadnienie

W dniu 13 sierpnia 2019 r. Rada Gminy Konopiska podjęła uchwałę Nr 106/X/2019 w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Konopiska-Górka”, która nowelizuje uchwałę Nr 233/XXIX/2013 Rady Gminy Konopiska z dnia 11 marca 2013 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Konopiska-Górka” (Dz. Urz. Woj. Śl. z dnia 20 marca 2013 r., poz. 2644).

Stosownie do przepisu art. 20 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, pismem znak sprawy Or.0711.29.2019 w dniu 19 sierpnia 2019 r. działając z upoważnienia Wójta Gminy Konopiska, Sekretarz Gminy pani Barbara Dorota Ankowska-Lis przekazała organowi nadzoru uchwałę Nr 106/X/2019, a w dniu 22 sierpnia 2019 r. pismem znak sprawy Gr.6722.3.2019 Wójt Gminy Konopiska Pan Jerzy Żurek przekazał dokumentację prac planistycznych odzwierciedlającą przebieg postępowania w sprawie uchwalenia miejscowego planu, celem zbadania jej zgodności z prawem.

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 11 września 2019 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze, mające na celu zbadanie legalności uchwały. 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. W zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego organ wezwał gminę o uzupełnienie dokumentacji w zakresie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych leżących w granicach terenu 1MN na cele nieleśne, wskazując dodatkowo, że jeżeli takiej zgody nie uzyskano w trakcie obecnej procedury należy przedstawić zgodę uzyskaną w procedurze nowelizowanego miejscowego planu lub poprzednich miejscowych planów obowiązujących na obszarze opracowania badanej nowelizacji miejscowego planu.

Gmina w odpowiedzi na wezwanie, w dniu 16 września 2019 r. złożyła wyjaśnienia, w których wskazała, że w procedurze sporządzania uchwały Nr 233/XXIX/2013 Rady Gminy Konopiska z dnia 11 marca 2013 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Konopiska-Górka”, obowiązującego dotychczas dla obszaru odpowiadającemu terenowi 1MN, nie uzyskała zgody na zmianę przeznaczenia na cele nieleśne. Gmina w odpowiedzi na wezwanie nie wykazała również, że we wcześniejszych procedurach sporządzania aktów planistycznych uzyskała zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na inne niż leśne użytkowanie.

Jaka wynika z przedstawionej dokumentacji formalno-prawnej, również w procedurze sporządzania badanej nowelizacji miejscowego planu, zatwierdzonego uchwałą Nr 106/X/2019 z dnia 13 sierpnia 2019 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Konopiska-Górka”, nie uzyskano zgody na zmianę przeznaczenia na cele nieleśne dla części terenu 1MN przeznaczonego pod zabudowę mieszkaniową, na którym znajduje się użytek leśny.

Stosownie do przepisu art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wójt, burmistrz, prezydent miasta występuje o zgodę 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 (tekst jednolity: Dz. U. z 2017 r., poz. 1161) ustawodawca nałożył obowiązek uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne: dla gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa od właściwego ministra, a dla lasów we własności innych podmiotów - zgody od marszałka województwa. Zmiana przeznaczenia następuje natomiast w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, sporządzonym w trybie określonym w przepisach o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Teren 1MN, przeznaczony pod zabudowę mieszkaniową, w części swojej powierzchni jest lasem i jako grunt leśny znajduje się w Banku Danych o Lasach - utworzonym 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 którym mowa w art. 13a ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 28 września 1991 roku o lasach (tekst jednolity: Dz. U. z 2018 r., poz. 2129 ze zm.), dostępny pod adresem internetowym www.bdl.lasy.gov.pl. Grunty leśne zaś podlegają ochronie na mocy przepisu art. 3 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

W związku z tym przeznaczenie terenu 1MN pod zabudowę mieszkaniową, na którym znajdują się użytki leśne wymagało uzyskania zgody, o której mowa w art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz art. 7 ust. 2 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.

Jednocześnie w miejscu tym należy wskazać, iż dla lasów, stosownie do przepisu art. 21 ustawy o lasach, sporządza się plan urządzenia lasu lub uproszczony plan urządzenia lasu. Ustalenia tych planów uwzględnia się w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego – art. 20 ust. 1 ustawy o lasach

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 przeznaczenia 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 gruntom, 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 1MN pod zabudowę mieszkaniową nie można zaliczyć do przedsięwzięć związanych z gospodarką leśną, a także nie może być uznawane za grunty leśne, w rozumieniu przepisów *ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych* oraz *ustawy o lasach*.

W procedurze uchwalania uchwały Nr 106/X/2019 Rady Gminy Konopiska z dnia 13 sierpnia 2019 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Konopiska-Górka” nie uzyskano zatem wymaganej zgody na zmianę przeznaczenia lasów na cele nieleśne.

Brak wymaganej zgody na przeznaczenie gruntów leśnych na cele inne niż 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).

Zgodnie z wyjaśnieniami uzyskanymi od gminy teren oznaczony w kwestionowanej uchwale symbolem 1MN w zakresie gruntów stanowiących las, nie został objęty zgodą na zmianę przeznaczenia gruntu leśnego na cele nieleśne również przy uchwalaniu wcześniejszych obejmujących ten teren planów zagospodarowania, pomimo przeznaczenia go na cele nieleśne, a jego ochronę w poprzedniej uchwale *zapisano jedynie - w postaci nieprzekraczalnej linii zabudowy*. Obecnie uchwalona zmiana zniosła nawet taką ochronę.

2. Zgodnie z ustaleniami § 1 ust. 2 uchwały Nr 106/X/2019 z dnia 13 sierpnia 2019 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Konopiska-Górka” Rada Gminy Konopiska zastąpiła rysunek planu uchwały Nr 233/XXIX/2013 z dnia 11 marca 2013 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Konopiska-Górka” nowym rysunkiem, stanowiącym załącznik do uchwały zmieniającej. Obszar uchwalonego planu został jednak ograniczony o fragment drogi oznaczony w uchwale nowelizowanej symbolem 2KDD, co skutkuje tym, że Rada Gminy uchyliła część miejscowego planu zatwierdzonego uchwałą Nr 233/XXIX/2013.

Uchylenie miejscowego planu (w tym przypadku zmiany planu skutkującej brakiem planu na danym obszarze) jest usunięciem z obrotu prawnego uchwały w sprawie miejscowego planu i doprowadzeniem do sytuacji, w której na tym obszarze nie obowiązuje żaden plan miejscowy.

Zatem uchylenie zmiany planu miejscowego nie jest równoznaczne z jego zmianą, w rozumieniu przepisów *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, bowiem całkowicie zmienia status prawny danego terenu.

Gmina nie posiada uprawnień do uchylenia we własnym zakresie uchwał dotyczących miejscowych planów.

Przepisami art. 18 ust. 2 pkt 5 *ustawy o samorządzie gminny*, rada gminy została upoważniona do uchwalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Kompetencja gminy do prowadzenia lokalnej polityki przestrzennej wynika także wprost z art. 3 ust. 1 *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*: „*Kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, z wyjątkiem morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej oraz terenów zamkniętych, należy do zadań własnych gminy*”.

Przepis art. 20 ust. 1 *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* stanowi dodatkowo, że *plan miejscowy uchwała rada gminy po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu oraz sposobie realizacji, zapisanych w planie, inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, oraz zasadach ich finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych*.

W miejscu tym należy zwrócić uwagę na brzmienie przepisu art. 32 *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, zgodnie z którym w celu oceny aktualności studium i planów miejscowych wójt, burmistrz albo prezydent miasta dokonuje analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy, ocenia postępy w opracowywaniu planów miejscowych i opracowuje wieloletnie programy ich sporządzania w nawiązaniu do ustaleń studium, z uwzględnieniem między innymi wniosków w sprawie sporządzenia lub zmiany planu miejscowego. Wójt, burmistrz albo prezydent miasta przekazuje radzie gminy wyniki analiz, po uzyskaniu opinii komisji urbanistyczno-architektonicznej, co najmniej raz w czasie kadencji rady. Rada gminy podejmuje uchwałę w sprawie aktualności studium i planów miejscowych, **a w przypadku uznania ich za nieaktualne, w całości lub w części, podejmuje działania, o których mowa w art. 27 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.**

Przepis art. 27 *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* wyraźnie wskazuje natomiast, że zmiana planu miejscowego następuje w takim trybie w jakim został on uchwalony – czyli z zachowaniem procedury planistycznej o której mowa w art. 14-20 *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*.

Na podstawie powyższych przepisów należy stwierdzić, iż ustawodawca przypisał gminie kompetencję do stanowienia gminnej polityki przestrzennej, w tym ustanawiania prawa lokalnego poprzez uchwalenie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Jeżeli jednak, z jakichkolwiek przyczyn prawo to uległoby dezaktualizacji, **rada gminy posiada kompetencje do jego zmiany lub do uchwalenia nowego aktu w miejsce aktu obowiązującego**. Żaden z przepisów prawa, czy to *ustawa o samorządzie gminnym* czy też *ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, nie uprawniała natomiast gminy do wyeliminowania z obrotu prawnego uchwały w sprawie planu miejscowego poprzez jego uchylenie w części.

Stanowisko to znajduje swoje poparcie w orzeczeniu WSA w Gliwicach – II SA/GI 348/14: *W tym miejscu stwierdzić należy, iż niewątpliwie Rada (...) posiadała kompetencję do podjęcia uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (art.18 ust.2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminny oraz art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym), jak również jego zmiany (art. 27 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) i uchylenia, ale tylko poprzez uchwalenie nowego planu zagospodarowania przestrzennego (art. 34 ust.1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Natomiast nie posiadała kompetencji do stwierdzenia jego nieważności [...].* Powyższy wyrok kwestionował możliwość stwierdzenia nieważności przez radę gminy w trybie autokontroli uchwały, ale przedstawiony w nim wywód jest również adekwatny do trybu uchylenia uchwały we własnym zakresie przez radę gminy, co ma miejsce w kontrolowanej uchwale.

Tryb stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy został określony w art. 91 ust. 1 *ustawy o samorządzie gminnym*. Zgodnie ze wskazanym przepisem uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części **orzeka organ nadzoru** w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały, w trybie określonym w art. 90. Natomiast art. 93 ust. 1 powołanej ustawy stanowi, że po upływie terminu wskazanego w art. 91 ust. 1 organ nadzoru nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy. W tym przypadku organ nadzoru może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego. Zatem jedynie organ nadzoru oraz sąd administracyjny mają kompetencje w zakresie stwierdzenia nieważności uchwał rady gminy, natomiast kompetencji takiej nie posiada rada gminy. Takie stanowisko znajduje również potwierdzenie w komentarzu do *ustawy o samorządzie gminnym*, gdzie wprost wskazuje się, że organom jednostek samorządu terytorialnego nie przysługuje kompetencja do stwierdzenia nieważności własnego aktu, w przypadku uwzględnienia skargi w całości, gdy skarżący wnosi o stwierdzenie nieważności aktu prawa miejscowego, **możliwość korzystania z instytucji autokontroli w tym przypadku jest wyłączona** (B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka - Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* Komentarz Lex 2013r.).

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.

W omawianej sprawie, wskazane istotne naruszenie zasad i trybu sporządzania miejscowego planu dawało organowi nadzoru podstawy do stwierdzenia w całości nieważności uchwały Nr 106/X/2019 Rady

Gminy Konopiska z dnia 13 sierpnia 2019 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Konopiska-Górka”.

Na niniejsze rozstrzygnięcie przysługuje prawo złożenia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach 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 w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Śląskiego
Zastępca Dyrektora Wydziału Infrastruktury

Aleksandra Kroczek