



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 8 lutego 2024 r.

Poz. 1249

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IFIII.4131.1.5.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 5 lutego 2024 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, 1463 i 1688) 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, 1597, 1688 i 1890)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 55.370.2023 Rady Gminy Panki z dnia 28 grudnia 2023 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Panki, obszarów w obrębach Aleksandrów, Cyganka, Jaciska, Janiki, Kałmuki, Konieczki, Koski, Panki, Praszczyki, Zwierzyniec III, Żerdzina.

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 grudnia 2023 r. Rada Gminy Panki podjęła uchwałę w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Panki, obszarów w obrębach Aleksandrów, Cyganka, Jaciska, Janiki, Kałmuki, Konieczki, Koski, Panki, Praszczyki, Zwierzyniec III, Żerdzina.

Stosownie do przepisu art. 20 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (zwanej dalej: *upzp*) w dniu 4 stycznia 2024 r. Rada Gminy Panki przekazała organowi nadzoru uchwałę z dnia 28 grudnia 2023 r. Nr 55.370.2023

W dniu 29 stycznia 2024 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze oraz poinformował Gminę o możliwości złożenia wyjaśnień.

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

1. W dokumentacji prac planistycznych nie stwierdzono wniosku Wójta Gminy Panki do Śląskiej Izby Rolniczej o wyrażenie opinii o projekcie planu miejscowego, który – zgodnie z art. 5a ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 1995 r. o izbach rolniczych (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 183), winien być zaopiniowany przez tę Izbę. Wójt Gminy Panki nie zawiadomiła Śląskiej Izby Rolniczej o przystąpieniu do opracowania planu zagospodarowania przestrzennego oraz nie wystąpiła do tej Izby o opinię dotyczącą projektu planu miejscowego, gdyż – jak stwierdzono w odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego – brak jest kompetencji tego organu do opiniowania projektu planu miejscowego, którego głównym celem jest ustalenie zasad zagospodarowania i rozbudowy terenów nie związanych z ustaleniem rozwoju gospodarki rolniczej. Ponadto, w odpowiedzi tej wskazano, że *miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego gminy Panki, obszarów obrębach Aleksandrów,*

Cyganka, Jaciska, Janiki, Kałmuki, Konieczki, Koski, Panki, Praszczyki, Zwierzyniec III, Żerdzina nie ustala zasad dotyczących rolnictwa rozwoju wsi i rynków rolnych, ale ustala zasady rozwoju terenów mieszkaniowych, mieszkaniowo-usługowych, usługowych produkcyjnych infrastrukturalnych. Wskazano również, że izba rolnicza brała czynny udział w procedurze opracowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, gdyż działając na podstawie art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. *o ochronie gruntów rolnych i leśnych* (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2409) pozytywnie zaopiniowała zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne i nierolnicze, które nie stanowią własności Skarbu Państwa. Poinformowała także, że *pełne ustalenia planu miejscowego stanowiło część dokumentacji wniosku przedłożonego Śląskiej Izbie Rolniczej do wyrażenia opinii w sprawie zmiany przeznaczenia gruntów leśnych [...] więc (Izba Rolnicza) jednocześnie zapoznała się z przedmiotem wniosku jakim jest projekt aktu prawa miejscowego, i nie wskazała na naruszenia 5a.1. Ustawy z dnia 14 grudnia 1995r. o izbach rolniczych...*

Organ Nadzoru nie może przyjąć takiej interpretacji. Działania o jakich informuje Pani Wójt dotyczą bowiem dwóch oddzielnych postępowań, prowadzonych w oparciu o dwie różne ustawy. Oddzielną procedurą jest opiniowanie zmiany gruntów leśnych na cele nieleśne – prowadzone w procedurze opartej o ustawę *o ochronie gruntów rolnych i leśnych*, i dotyczące konkretnych działek położonych na fragmentach obszaru objętego uchwałą. Oddzielnym postępowaniem jest postępowanie polegające na wyrażeniu opinii o projekcie aktu prawa miejscowego, jakim jest cały plan miejscowy. Postępowanie to prowadzone jest w oparciu o art. 5a ust. 1 ustawy *o izbach rolniczych*. Przepis ten jest jednoznaczny i nakazuje, by organ samorządowy zasięgnął opinii właściwej miejscowo izby o projektach aktów prawa miejscowego, dotyczących rolnictwa, rozwoju wsi i rynków rolnych. A wbrew twierdzeniu Pani Wójt badany plan miejscowy dotyczy rolnictwa, rozwoju wsi i rynków rolnych gminy Panki. Dzieje się tak dlatego, że w §§ 5, 11, 12 i 13 *uchwały* ustalono zasady zagospodarowania terenów o przeznaczeniu rolniczym (od 1R do 12 R) i leśnym (1ZL i 2 ZL), a także dlatego, że ponad czterdzieści terenów o przeznaczeniu innym niż rolnicze ustalonych zostało na gruntach rolnych o klasach niższych niż klasa III, w tym w ponad dwudziestu przypadkach były to grunty zmeliorowane. Ponadto, zdecydowana większość terenów Gminy Panki to grunty rolne i leśne, mające znaczący wpływ na jej rozwój. Tak więc opinia Śląskiej Izby Rolniczej o projekcie planu miejscowego była niezbędna. Jej brak jest istotnym naruszeniem trybu postępowania, gdyż ustalenia planistyczne, w zależności od opinii Izby Rolniczej, mogły być inne niż te, które zostały przyjęte w uchwalonym planie miejscowym. Na obowiązek uzyskania opinii izby rolniczej, dotyczącej projektu planu miejscowego wskazuje również linia orzecznicza sądów administracyjnych - między innymi: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 10 marca 2016 r. II SA/Op 12/16, a także wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 maja 2018 r. II OSK 1633/16 (publ.:orzeczenia.nsa.gov.pl).

2. W § 1 ust. 2 pkt 1-12 *uchwały* ustalono, że integralną częścią miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego są załączniki graficzne nr od 1-6 oraz od 8-13. Ponadto, w § 2 pkt. 1 *uchwały* ustalono, że zawsze gdy w przepisach tej *uchwały* jest mowa o planie, to *należy przez to rozumieć miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego gminy Panki, o którym mowa w § 1 niniejszej uchwały*. A w § 1 tej *uchwały* jednoznacznie ustalono, że Rada Gminy Panki uchwała plan miejscowy, którego integralnymi częściami – więc za Słownikiem Języka Polskiego *nierozdzielnie związanymi z całością* – są załączniki od 1 do 6 i od 8 do 13, zawierające rysunki planu; a także załącznik nr 14, zawierający rozstrzygnięcie o sposobie rozpatrzenia uwag do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego; - załącznik nr 15, zawierający rozstrzygnięcie o 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; a także załącznik nr 16, w którego skład wchodzi dane przestrzenne. I nie jest to – jak stwierdza Pani Wójt Gminy Panki, w odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego – jedynie pełniące rolę porządkującą i nie będące merytorycznymi ustaleniami uchwały wylistowanie, lecz jest to mające fundamentalne znaczenie ustalenie zakresu *uchwały w sprawie planu miejscowego*, czyli ustalenie elementów, które składają się na miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego gminy. Ani mniej, ani więcej. Jeżeli więc w § 11 ustalono przeznaczenie podstawowe i dopuszczalne terenów oznaczonych symbolami 17MM i 2ZL oraz określono dla nich wskaźniki i zasady zagospodarowania, a nie wskazano ich położenia na żadnym z załączników graficznych – od 1 do 6 i od 8 do 13, będących integralnymi częściami uchwały, lecz w załączniku nr 7 (co prawda dołączonym do uchwały lecz nie wymienionym w § 1) – to takim ustaleniem naruszono art. 15 ust. 1 oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*. Naruszono również przepisy § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra

Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (t.j.: Dz.U. z 2003 r. nr 164, poz. 1587 zwanego dalej *rozporządzeniem*). Przepisy te jednoznacznie wskazują, że organ wykonawczy gminy sporządza projekt planu miejscowego, który zawiera część tekstową i graficzną. Te obie części winny być ze sobą spójne na tyle, by możliwe było ich jednoznaczne powiązanie gdyż: *rysunek planu obowiązuje w takim zakresie, w jakim tekst planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku.*¹⁾ Tak więc brak spójności obu integralnych części planu miejscowego stanowi naruszenie wyżej wskazanych przepisów ustawy i *rozporządzenia* w części dotyczącej § 11 *uchwały*.

3. W zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego wskazano, że w treści *uchwały* ustalono tereny o symbolach 22MM, 26MM, 33MM i 34MM, których przeznaczeniem podstawowym są tereny zabudowy mieszkaniowej mieszanej. Jednak w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Panki, dla fragmentów tych terenów, a w przypadku terenu 34MM dla całości, wskazano rolny kierunek przeznaczenia, na co wyraźnie wskazują wyrisy części graficznych studium, zamieszczone w poszczególnych załącznikach. Stwierdzoną niezgodność ustaleń rysunków planu z rysunkami studium organ nadzoru zinterpretował jako naruszenie art. 9 ust. 4 *upzp.*, który wskazuje, że ustalenia studium są wiążące przy sporządzaniu planów miejscowych. W odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego, Pani Wójt Gminy Panki wskazała, że na *załącznikach graficznych do planu Nr 8, 11 i 12 w warstwie informacyjnej rysunku zawierającej wyrisy ze studium doszło do omyłki i wydrukowaniu wrysu ze studium bez warstwy zawierającej wprowadzone zmiany do studium*. Tym samym nie doszło do zarzucanego w zawiadomieniu naruszenia art. 9 ust. 4, który wskazuje, że ustalenia studium są wiążące przy sporządzaniu planów miejscowych. Niemniej jednak naruszono § 7 pkt. 1 *rozporządzenia*, który wskazuje, że projekt rysunku planu miejscowego powinien zawierać wyrisy ze studium, z oznaczeniem granic obszaru objętego projektem planu miejscowego. W związku z tym, że wyrisy są dokumentem stwierdzającym aktualny stan faktyczny dokumentu, z którego został wykonany, to w wymienionych załącznikach winien zostać zamieszczony wyrisy ze studium po jego zmianie w listopadzie 2023 r.

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. 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*.

Biorąc powyższe pod uwagę należy uznać, że *uchwała* Rady Gminy Panki Nr 55.370.2023 z dnia 28 grudnia 2023 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Panki, obszarów w obrębach Aleksandrów, Cyganka, Jaciska, Janiki, Kałmuki, Konieczki, Koski, Panki, Praszczyki, Zwierzyniec III, Żerdzina, 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 Panki 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 dni od jego doręczenia.

z up. Wojewody Śląskiego
Dyrektor Wydziału Infrastruktury

Bożena Goldamer-Kapala

¹⁾ Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz pod red. Prof. Z. Niewiadomskiego. Wyd. C.H.

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.