



WOJEWODA ŚLĄSKI

IFIII.4131.1.47.2023

Katowice, dnia 18 września 2023 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, 572 i 1463) 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 i 1597 - dalej zwana *u.p.z.p.*)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 352/LII/2023 Rady Gminy Miedźno z dnia 11 sierpnia 2023 r. w sprawie *zmiany Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego obszar położony w miejscowości Władysławów* (Dz. Urz. Woj. Śl. z 2023 r. poz. 6343).

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 11 sierpnia 2023 r. Rada Gminy Miedźno podjęła uchwałę Nr 352/LII/2023 w sprawie *zmiany Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego obszar położony w miejscowości Władysławów*.

Stosownie do przepisu art. 20 ust. 2 *u.p.z.p.*, w dniu 18 sierpnia 2023 r. organ nadzoru otrzymał uchwałę Nr 352/LII/2023 oraz w dniu 5 września 2023 r. dokumentację prac planistycznych odzwierciedlającą przebieg postępowania w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu, celem zbadania jej zgodności z prawem.

W dniu 6 września 2023 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze, o czym zawiadomił Radę Gminy Miedźno. Gmina nie skorzystała z przysługującego jej uprawnienia do złożenia wyjaśnień. W trakcie prowadzonego postępowania, organ nadzoru stwierdził, że uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem zasad i trybu sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W uchwale Nr 352/LII/2023 Rada Gminy Miedźno wprowadziła zmiany części tekstowej i graficznej uchwały Nr 140/XIX/2008 Rady Gminy Miedźno z dnia 17 kwietnia 2008 r. w sprawie *Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego obszar położony w miejscowości Władysławów* (Dz. Urz. Woj. Śl. z 2008 r. Nr 129 poz. 2512).

Zgodnie z § 1 ust. 1 przedmiotowej nowelizacji, w uchwale Nr 140/XIX/2008 nadano przepisom § 21 ust. 2 nowe brzmienie:

„1) dla terenów oznaczonych symbolem 1UTL,LS - adaptuje się istniejącą zabudowę rekreacji indywidualnej w granicach terenów leśnych; dopuszcza się lokalizację nowej zabudowy w lukach budowlanych oraz w drugiej linii zabudowy (pod warunkiem uzbrojenia terenu oraz wydzielenia dojazdów, nie węższych niż wymagana szerokość drogi pożarowej); minimalna wielkość nowo wydzielanych działek budowlanych 600m²,

2) dla terenów oznaczonych symbolem 2UTL – w granicach terenów leśnych wyznacza się nowe tereny dla lokalizacji zabudowy rekreacji indywidualnej; adaptuje się rozproszoną zabudowę zlokalizowaną w granicach tych terenów; warunkiem lokalizacji zabudowy jest wydzielenie dojazdów, nie węższych niż wymagana szerokość drogi pożarowej oraz uzbrojenie terenu; minimalna wielkość nowo wydzielanych działek 1000m²,”.

Kolejno w § 1 ust. 2 przedmiotowej nowelizacji, wprowadzono zmiany w załączniku nr 1 do uchwały Nr 140/XIX/2008, zgodnie z załącznikiem nr 1 do uchwały Nr 352/LII/2023. Granice załącznika zmiany miejscowego planu są tożsame z granicami określonymi w uchwale inicjującej procedurę planistyczną Nr 182/XXII/2021 Rady Gminy Miedźno z dnia 26 marca 2021 r. w sprawie *przystąpienia do zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego obszar położony w miejscowości Władysławów*.

Uchwałę podjęto z naruszeniem przepisów prawa w następującym zakresie.

1. Ustaleniami nowego brzmienia § 21 ust. 2 pkt 1 uchwały wykroczonego poza zakres zmiany określony w uchwale inicjującej procedurę planistyczną Nr 182/XXII/2021. Bowiem w uchwale inicjującej w § 1 ograniczono zakres nowelizacji do granic określonych na załączniku do tej uchwały. W miejscowym planie przyjętym uchwałą Nr 140/XIX/2008 znajduje się więcej terenów oznaczonych symbolem 1UTL,LS niż trzy tereny 1UTL,LS objęte obszarem zmiany planu. Zmianą § 21 ust. 2 pkt 1 wprowadzono nowe ustalenia dla wszystkich terenów o symbolu 1UTL,LS w uchwale Nr 140/XIX/2008, a do wprowadzenia zmian dla terenów o symbolu 1UTL,LS, które znajdują się poza granicami obszaru określonego w uchwale intencyjnej nie był umocowany Wójt Gminy w uchwale intencyjnej Nr 182/XXII/2021.

Ponadto w granicach rysunku zmiany planu nie wytyczono terenu o symbolu 2UTL, a zatem nie można było wprowadzić również ustaleń dotyczących tego terenu w § 21 ust. 2 pkt 2 uchwały nowelizowanej.

Rada gminy, uchwalając zmianę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, nie ma kompetencji do ustalania przeznaczenia terenów czy zasad zagospodarowania dla terenów znajdujących się poza obszarem określonym w uchwale intencyjnej.

Wykraczając poza granicę opracowania ustaleniami w § 1 ust. 1 tekstu uchwały naruszono zasady sporządzania planu miejscowego wynikające z przepisów zawartych w art.14 ust. 1 i 2 *u.p.z.p.*, które stanowią, że w celu ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a granice obszaru objętego

projektem planu określa załącznik graficzny stanowiący integralną część uchwały intencyjnej. Zmiana planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim jest on uchwalany, o czym stanowi art. 27 *u.p.z.p.*

Przystąpienie do sporządzenia zmiany planu miejscowego może określać, w jakim zakresie czy też na jakim obszarze planu będą dokonywane zmiany. W konsekwencji podjęcie uchwały o przystąpieniu do zmiany miejscowego planu, ze wskazaniem przepisów podlegających zmianie, bądź obszaru opracowania nowelizacji powoduje samoograniczenie kompetencji rady gminy, co do zakresu zmiany tego planu miejscowego. Również wójt, burmistrz prezydent miasta ograniczony jest w podejmowaniu czynności przy tworzeniu projektu zmiany miejscowego planu.

Podkreślenia wymaga również aspekt, że uchwała o przystąpieniu dotycząca zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego determinuje kształt prowadzonej procedury planistycznej i kształt samej uchwały w sprawie zmiany planu miejscowego. Uchwała ta stanowi zatem wyznacznik dla uczestników procedury co do zakresu, w jakim mogą skutecznie domagać się uwzględnienia złożonych do projektu zmiany planu miejscowego wniosków i uwag, ale także dla organów biorących w niej udział poprzez możliwość składania stosownych opinii oraz uzgadnianie planowanych rozwiązań planistycznych.

Mając powyższe na uwadze, należy zatem stwierdzić, że zmiany planu miejscowego są dopuszczalne wyłącznie wówczas, gdy dotyczą one zakresu opracowania wskazanego w uchwale o przystąpieniu do sporządzenia tej zmiany.

2. Z analizy załącznika nr 1 do uchwały Nr 352/LII/2023 wynika ponadto, że wyznaczono nowy teren o symbolu RM,MN,DG, dla którego nie ustalono przeznaczenia i zasad zagospodarowania w ocenianej nowelizacji, nie ma ich również w uchwale nowelizowanej.

W planie miejscowym określa się obowiązkowo zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 *u.p.z.p.* przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Ponadto, rada decyduje czy dany teren przeznacza pod zabudowę czy też wprowadza zakaz zabudowy. Jeżeli teren jest przeznaczony pod zabudowę, to należy określić parametry i wskaźniki zabudowy, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 *u.p.z.p.*

W art. 15 ust. 2 *u.p.z.p.* zawarto obowiązkową materię podlegającą regulacji w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Brak któregośkolwiek z wymaganych ustaleń - w tym ustaleń, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 1 i art. 15 ust. 2 pkt 6 *u.p.z.p.*, stanowi istotne naruszenie prawa gdyż prowadzić może do zaburzenia ładu przestrzennego na terenie objętym planem i jest sprzeczne z zasadami zrównoważonego rozwoju. Konieczne zatem było ustalenie dla terenu o symbolu RM,MN,DG przeznaczenia i zasad zagospodarowania wymaganych przez *u.p.z.p.*

3. W przedmiotowej nowelizacji wyznaczono również tereny, których przeznaczenie wzajemnie się wyklucza - teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, letniskowej i las o symbolu MN,UTL,LS oraz tereny zabudowy letniskowej i lasu o symbolach 1UTL,LS i 2UTL,LS.

Przyjmuje się, że ten sam teren może mieć w planie różne przeznaczenie, a tym samym dopuszczalne jest ustalenie dla jednego terenu różnych funkcji. Jednakże łączenie sprzecznych funkcji, mogących na siebie niekorzystnie oddziaływać w ramach zagospodarowania jednego terenu - należy uznać za niezgodne z zasadą ładu przestrzennego i dobrą praktyką planowania przestrzennego.

W uchwale dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, letniskowej i lasu o symbolu MN,UTL,LS, czy też tereny zabudowy letniskowej i lasu o symbolach 1UTL,LS i 2UTL,LS określono przeznaczenie i zagospodarowanie, które wzajemnie się wyklucza co pozostaje w sprzeczności z art. 15

ust. 2 pkt 1 u.p.z.p., ale również z § 4 pkt 1 i § 7 pkt 7 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie *wybranego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego* (Dz. U. z 2003 r., Nr 164, poz. 1587), które stanowią odpowiednio, że ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów powinny zawierać określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania, a także symbol literowy i numer wyróżniający go spośród innych terenów oraz, że projekt rysunku planu miejscowego powinien zawierać linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania oraz ich oznaczenia.

Przywołane przepisy nie ustanawiają bezwzględnego zakazu wielofunkcyjnego przeznaczenia terenu oraz ustalania dla danego terenu funkcji mieszanej. Jednak możliwość dokonywania takich ustaleń jest obwarowana wymogiem, by różne funkcje nie były ze sobą sprzeczne, a co za tym idzie nie wykluczały się. Zabudowa mieszkaniowa oraz zabudowa letniskowa nie może równocześnie współistnieć z terenami leśnymi. Bowiem zabudowa mieszkaniowa i zabudowa letniskowa są funkcjami, które nie są wykorzystywane na cele leśne.

4. Części terenów oznaczonych symbolami MN,UTL,LS, 1UTL,LS, 2UTL,LS oraz 2KDd i 2KDw przeznaczono na cele nieleśne bez uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia terenu na cele nieleśne.

Część działek, w granicach wymienionych terenów, jest bowiem lasem i jako grunt leśny znajduje 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 roku *o lasach* (Dz. U. z 2023 r., poz. 1356), dostępny pod adresem internetowym www.bdl.lasy.gov.pl. Część terenów posiada ponadto w ewidencji gruntów i budynków użytek gruntowy Ls. Łącznie te przesłanki świadczą o tym, że są to grunty leśne.

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

- o 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 wykorzystywane 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 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.

Na podstawie przepisu art. 21 ustawy *o lasach*, dla lasów 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*. Również w ewidencji gruntów i budynków uwzględnia się ustalenia planów urządzenia lasu i uproszczonych planów urządzenia lasu dotyczące granic i powierzchni lasu - art. 20 ust. 2 ustawy *o lasach*.

Stosownie do przepisu art. 17 pkt 6 lit. c cyt. 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 pkt 2 z dnia 3 lutego 1995 r. *o ochronie gruntów rolnych i leśnych* (Dz. U. z 2022 r., poz. 2409 oraz z 2023 r., poz. 1597) ustawodawca nałożył obowiązek uzyskania zgody ministra właściwego do spraw środowiska na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne: dla gruntów leśnych stanowiących własność Skarbu Państwa, a dla lasów we własności innych podmiotów zgody marszałka województwa, wyrażanej po uzyskaniu opinii izby rolniczej - art. 7 ust. 2 pkt 5 tej ustawy.

Definicję zmiany przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne zawiera 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.

Jak wynika z przytoczonych przepisów, 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 stosownego organu.

Z analizy przedstawionej dokumentacji prac planistycznych przedłożonej wraz z uchwałą Nr 352/LII/2023 Rady Gminy Miedźno z dnia 11 sierpnia 2023 r. w sprawie zmiany *Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego obszar położony w miejscowości Władysławów*, wynika, że nie uzyskano zgody na zmianę przeznaczenia gruntów na cele nieleśne w granicach terenów MN,UTL,LS, 1UTL,LS, 2UTL,LS oraz 2KDd i 2KDw.

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 tych terenów, wskazując, że jeżeli takiej zgody nie uzyskano w trakcie obecnej procedury należy przedstawić zgody uzyskane w procedurach uchwalania poprzednich miejscowych planów obowiązujących na obszarze opracowania badanej zmiany miejscowego planu. Gmina, pomimo wezwania zawartego w tym zawiadomieniu, nie wykazała, że we wcześniejszych procedurach sporządzania aktów planistycznych uzyskała zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na inne niż leśne użytkowanie terenów.

Przeznaczenie oraz sposób zagospodarowania terenów MN,UTL,LS, 1UTL,LS, 2UTL,LS oraz 2KDd i 2KDw 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*, a w związku z tym przeznaczenie tych terenów, które znajdują się w granicach wydziełów leśnych wymagało uzyskania zgody, o której mowa w art. 17 pkt 6 lit. c *u.p.z.p.* oraz art. 7 ust. 2 pkt 5 cyt. ustawy *o ochronie gruntów rolnych i leśnych*.

W procedurze podejmowania uchwały Nr 352/LII/2023 Rady Gminy Miedźno z dnia 11 sierpnia 2023 r. w sprawie zmiany *Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego obszar położony*

w miejscowości Władysławów nie uzyskano wymaganej zgody na zmianę przeznaczenia lasu na cele nieleśne.

Dodatkowo oprócz wyżej opisanych istotnych naruszeń przepisów prawa, należy wskazać na brak należytej staranności w przygotowanym rysunku zmiany planu stanowiącym załącznik do uchwały nr 1 do uchwały Nr 352/LII/2023, którym wprowadzono zmiany w załączniku nr 1 do uchwały Nr 140/XIX/2008.

Z analizy legendy rysunku *zmiany planu* wynika, że na załączniku graficznym powinien znajdować się teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, zagrodowej i działalności gospodarczej o symbolu MN, RM, DG oraz teren ciągu pieszo-jezdnego o symbolu Kx. Natomiast takich terenów nie wyznaczono na rysunku zmiany planu. Ponadto, oznaczenie barwne terenów UTL, LS określone w legendzie zostało zastosowane tylko dla jednego terenu oznaczonego symbolem 2UTL, LS, natomiast pozostałe tereny o symbolach 1UTL, LS i 2UTL, LS posiadają oznaczenie barwne niezgodne z tym określonym w legendzie, różnice dotyczą również zastosowanego szrafu, który jest w różnych odcieniach zieleni oraz zielone linie szrafu pochylone są pod różnym kątem i w różnych kierunkach.

Podsumowując, należy zaznaczyć, że przepisy art. 28 *u.p.z.p.* 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.

Biorąc pod uwagę wskazane w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym naruszenia przepisów należy uznać, że determinują one nieważność uchwały Nr 352/LII/2023 Rady Gminy Miedźno z dnia 11 sierpnia 2023 r. w sprawie *zmiany Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego obszar położony w miejscowości Władysławów*, w całości, a zatem należało orzec, jak w sentencji.

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa z dniem doręczenia Radzie Gminy Miedźno 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
Bożena Goldamer – Kapala
Dyrektor Wydziału Infrastruktury

Otrzymuje:

Rada Gminy Miedźno

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 wierzitelny odpis pełnomocnictwa.