



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz. U. z 2022 r., poz. 559 ze zm.) w związku z art. 28 ust. 1 Ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t. j. Dz. U. z 2022 r., poz. 503)

stwierdzam nieważność

części uchwały Nr XLIV/433/2022 Rady Gminy Górnó z dnia 31 maja 2022 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Górnó „Skorzeszyce”, w zakresie ustaleń:

- § 8 pkt 5,
- § 8 pkt 6, w zakresie sformułowania: „o których mowa w pkt 5”,
- części tekstowej oraz części graficznej, w odniesieniu do działek nr ewid: 1155, 1156 położonych na terenie drogi publicznej klasy ekspresowej, oznaczonym symbolem 1KDS.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 31 maja 2022 r. Rada Gminy Górnó podjęła uchwałę Nr XLIV/433/2022 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Górnó „Skorzeszyce”.

Wyżej wymieniona uchwała wraz z załącznikami oraz dokumentacją prac planistycznych wpłynęła do tut. organu w dniu 7 czerwca 2022 r.

W dniu 22 czerwca 2022 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze oraz wezwał Przewodniczącego Rady Gminy Górnó do złożenia wyjaśnień do przedłożonych do uchwały zarzutów.

Pismem z dnia 28 czerwca 2022 r., bez znaku, odniesiono się do stwierdzonych przez organ nadzoru nieprawidłowości.

Przedmiotowa uchwała oceniana jest na podstawie przepisów:

- Ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t. j. Dz. U. z 2022 r., poz. 503), zwanej dalej *u.p.z.p.*,
- Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r., Nr 164, poz. 1587), w związku z § 12 Rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z dnia 17 grudnia 2021 r. (Dz. U. z 2021 r. poz. 2404).

Przepis art. 28 ust. 1 *u.p.z.p.* stanowi, że istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części.

Zasady sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego należy rozumieć jako merytoryczną jego zawartość (część tekstowa i graficzna), określoną w art. 15 *u.p.z.p.*, tj. zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej.

Natomiast tryb uchwalania planu, określony w art. 17 *u.p.z.p.*, odnosi się do sekwencji czynności podejmowanych w toku procedury planistycznej, gwarantujących możliwość udziału zainteresowanych podmiotów w procesie planowania (poprzez składanie wniosków i wnoszenie uwag do projektu planu).

Organ nadzoru zobowiązany jest do badania zgodności uchwały ze stanem prawnym obowiązującym w dacie podjęcia przez radę gminy uchwały i w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa, do podjęcia interwencji, stosownej do posiadanych kompetencji w tym zakresie.

Po dokonaniu analizy postanowień uchwały pod względem ich zgodności z prawem oraz złożonej odpowiedzi na wszczęcie postępowania nadzorczego, organ nadzoru stwierdza, że przedmiotowa uchwała w części została podjęta z istotnym naruszeniem zasad i istotnym naruszeniem trybu sporządzania planu miejscowego.

I. W zakresie istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego:

1. Uchwała narusza art. 15 ust. 2 pkt 4 *u.p.z.p.* w związku z art. 19 ust. 1 i 3 Ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (t. j. Dz. U. z 2022 r., poz. 840) poprzez wskazanie w treści planu nieprawidłowej (mniejszej) ilości stanowisk archeologicznych i tym samym brak ochrony pozostałych stanowisk archeologicznych wskazanych na rysunku planu.

Art.15. ust. 2 pkt 4 *u.p.z.p.* stanowi, że w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym krajobrazów kulturowych, oraz dóbr kultury współczesnej.

Zgodnie z art. 19 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uwzględnia się, w szczególności ochronę: zabytków nieruchomości wpisanych do rejestru i ich otoczenia; innych zabytków nieruchomości, znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków; parków kulturowych.

W świetle art. 19 ust. 3 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w planie miejscowym, ustala się, w zależności od potrzeb, strefy ochrony konserwatorskiej obejmujące obszary, na których obowiązują określone ustaleniami planu ograniczenia, zakazy i nakazy, mające na celu ochronę znajdujących się na tym obszarze zabytków.

Tymczasem występuje rozbieżność pomiędzy treścią a rysunkiem przedmiotowego planu w zakresie ilości stanowisk archeologicznych. Zgodnie z § 8 pkt 5 uchwały na terenie objętym planem występuje 13 stanowisk archeologicznych. Natomiast na rysunku planu jest ich 27. Ponadto z § 8 pkt 6 uchwały w brzmieniu: „w obrębie stanowisk archeologicznych, o których mowa w pkt 5, przekształcanie bądź użytkowanie mogące powodować degradację ich wartości naukowej i kulturowej może nastąpić wyłącznie po spełnieniu wymogów zawartych w przepisach odrębnych” wynika, że tylko stanowiska wskazane w § 8 pkt 5 uchwały podlegają ochronie, a nie wszystkie prawidłowo wskazane na rysunku planu, co jest błędne. W tym miejscu należy zaznaczyć, że wszystkie stanowiska archeologiczne znajdujące się w ewidencji zabytków podlegają ochronie konserwatorskiej.

Wiceprzewodnicząca Rady Gminy Górnio w swoich wyjaśnieniach (pismo z dnia 28 czerwca 2022 r., bez znaku) potwierdziła, że „w tekście nie zostały wymienione wszystkie stanowiska archeologiczne, jakie wskazane zostały na rysunku planu. Zgodnie z posiadanymi informacjami, na obszarze objętym planem znajduje się 27 stanowisk archeologicznych, a więc tak jak wskazano na rysunku planu”. Jednocześnie podkreśliła, że „projekt planu uzyskał uzgodnienie Wojewódzkiego Urzędu Ochrony Zabytków w Kielcach. Pomimo, iż Urząd ten w poprzednich pismach wnosił uwagi, dot. m.in. zasięgu wskazanych na rysunku planu stanowisk archeologicznych, które to uwagi zostały uwzględnione, nie podniósł on kwestii zapisów tekstowych dot. stanowisk archeologicznych”.

Organ nadzoru stwierdza, że pomimo uzgodnienia projektu planu ze Świętokrzyskim Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków w Kielcach (postanowienie z dnia 14 grudnia 2021 r., znak: ZN.UR.5150.117.2021) występuje rozbieżność pomiędzy tekstem a rysunkiem planu w zakresie ilości stanowisk archeologicznych, którą trzeba wyeliminować. Zapisy zawarte w § 8 pkt 5 i § 8 pkt 6 uchwały powodują, że nie wszystkie (prawidłowo) wskazane na rysunku planu stanowiska archeologiczne są chronione, co stanowi istotne naruszenie prawa.

Biorąc pod uwagę powyższe należy stwierdzić nieważność uchwały w zakresie § 8 pkt 5 oraz § 8 pkt 6, w zakresie sformułowania: „o których mowa w pkt 5”.

II. W zakresie istotnego naruszenia trybu sporządzania planu miejscowego:

Uchwała narusza art. 17 pkt 6 lit. c *u.p.z.p.* w związku z art. 7 ust. 1 i ust. 2 pkt 2 i 5 Ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (t. j. Dz. U. z 2021 r., poz. 1326 ze zm.) poprzez brak uzyskania zgód na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne.

Zgodnie z art. 17 pkt 6 lit. c *u.p.z.p.* wójt uzyskuje zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne.

W myśl art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne dokonuje się w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

W świetle art. 7 ust. 2 pkt 2 i 5 ww. ustawy przeznaczenie na cele nieleśne gruntów leśnych wymaga uzyskania zgody właściwego organu.

Tryb i zasady udzielania tej zgody zostały określone w ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Wykładnia przepisów tego aktu prawnego wymaga, aby zgoda na zmianę przeznaczenia została udzielona w formie decyzji administracyjnej. Należy podkreślić, że decyzja taka ma charakter uznaniowy, ale stanowi podstawę do dokonania zmiany przeznaczenia tych gruntów w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych jedynie w art. 6 ust. 1 odnosi się do założeń, jakimi powinien kierować się organ przy kwalifikowaniu gruntu rolnego i leśnego do odmiennego przeznaczenia. Zgodnie z zapisem ww. artykułu, na cele nierolnicze i nieleśne, powinny być przeznaczane przede wszystkim grunty oznaczone w ewidencji gruntów, jako nieużytki, a w razie ich braku grunty o najniższej przydatności produkcyjnej. Co oznacza, że to właściwemu organowi pozostawiono ocenę każdej konkretnej sytuacji faktycznej przy zastosowaniu jego najlepszej merytorycznej wiedzy.

Z podkładu mapowego, na którym sporządzono rysunek planu miejscowego, wynika że na części działek 1155, 1156 położonych na terenie drogi publicznej klasy ekspresowej, oznaczonym symbolem 1KDS, widnieją użytki leśny LsIV.

W dokumentacji prac planistycznych brak jest decyzji administracyjnej potwierdzającej uzyskanie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne.

Wiceprzewodnicząca Rady Gminy Górno w odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego (pismo z dnia 28 czerwca 2022 r., bez znaku) potwierdziła zarzut organu nadzoru, że ww. działki nie uzyskały zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne. Wyjaśniła, że „podczas analizy gruntów wymagających zgody na zmianę przeznaczenia omyłkowo uznano, iż działki te uzyskały zgodę w ramach poprzedniej procedury planistycznej zakończonej uchwaleniem planu dla obrębu Skorzeszyce uchwałą nr 11/15/2014 Rady Gminy Górno z dnia 9 grudnia 2014 r. Tymczasem jednak w poprzedniej procedurze znacznie mniejsza część tych działek, a tym samym gruntów leśnych, znalazła się w ramach projektowanej drogi ekspresowej, niż to ma miejsce obecnie. W związku z powyższym znaczna część tych działek nie uzyskała zgody na zmianę przeznaczenia gruntu leśnego na cele nieleśne”.

Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale 7 sędziów NSA z 29 listopada 2010 r., sygn. akt II OPS 1/10 orzekł, że „zgoda właściwego organu na przeznaczenie gruntu leśnego (rolnego) na cele nieleśne (nierolnicze), zgodnie z ustawą o ochronie gruntów rolnych i leśnych, jest aktem stanowiącym konieczną podstawę do zamieszczenia odpowiednich ustaleń w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Brak wymaganej zgody na przeznaczenie gruntów leśnych (rolnych) na cele inne niż leśne (rolnicze) skutkuje naruszeniem procedury uchwalania planu zagospodarowania przestrzennego w tym zakresie co stanowi przesłankę uznania go za nieważny”.

Organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z art. 4 pkt 6 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych przez „przeznaczenie gruntów na cele nierolnicze lub nieleśne - rozumie się przez to ustalenie innego niż rolniczy lub leśny sposobu użytkowania gruntów rolnych oraz innego niż leśny sposobu użytkowania gruntów leśnych”. Tak więc w przypadku gruntów leśnych zmianą przeznaczenia będzie określenie każdego innego niż leśny przeznaczenia gruntów leśnych. Natomiast w myśl art. 2 ust. 2 ww. ustawy gruntami leśnymi są grunty: określone jako lasy w przepisach o lasach; zrekultywowane dla potrzeb gospodarki leśnej oraz grunty pod drogami dojazdowymi do gruntów leśnych. Tym samym skoro grunty leśne przeznaczono na teren drogi publicznej klasy ekspresowej, to w świetle przepisu art. 4 pkt 6 w związku z art. 2 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych doszło do zmiany przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne, co wymaga uzyskania stosownej zgody, o której mowa w art. 7 ust. 2 pkt 2 i 5 ww. ustawy.

Wobec powyższego przeznaczenie w planie miejscowym gruntów leśnych na cele nieleśne bez wymaganej zgody uprawnionego organu stanowi istotne naruszenie trybu sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Taką tezę potwierdzają liczne wyroki sądów administracyjnych, w tym wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 czerwca 2021 r., sygn. akt VII SA/Wa 283/21.

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić nieważność uchwały w zakresie wskazanych wyżej działek ewidencyjnych.

III. W zakresie nieistotnego naruszenia prawa:

Numeracja punktów w § 4 uchwały jest zdublowana – podwójnie występują pkt 2 i 3.

Zgodnie z wyjaśnieniami Wiceprzewodniczącej Rady Gminy Górno ostatnie dwa punkty § 4 powinny mieć numery 4 i 5, zamiast 2 i 3.

Organ nadzoru wskazuje, że naruszenia nieistotne to naruszenia drobne, mało znaczące, niedotyczące istoty zagadnienia. Za nieistotne naruszenie należy uznać takie, które jest mniej doniosłe w porównaniu z innymi przypadkami wadliwości, jak nieścisłość prawna czy też błąd, który nie ma wpływu na istotną treść aktu (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 13 kwietnia 2006 r., sygn. akt II SA/Sz 1174/05). Dlatego powyższy błąd został zakwalifikowany przez organ nadzoru do kategorii nieistotnego naruszenia prawa.

Jednocześnie tut. organ przyjmuje wyjaśnienia zawarte w odpowiedzi z dnia 28 czerwca 2022 r., bez znaku, na pozostałe zarzuty stwierdzone w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego, i w tym zakresie odstępuje od wydania rozstrzygnięcia nadzorczego.

Z uwagi na powyższe, organ nadzorczy stwierdza, iż w jego ocenie kwestionowana część uchwały w sposób istotny narusza obowiązujący porządek prawny, a powyżej podniesione argumenty czynią zasadnym niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze, stwierdzające nieważność powołanej na wstępie uchwały w zakresie określonym sentencją rozstrzygnięcia nadzorczego.

Organ nadzoru zdecydował zatem o stwierdzeniu nieważności przedmiotowej uchwały w takiej części, która pozwala na zafunkcjonowanie uchwały w obrocie prawnym w pozostałym zakresie.

W świetle 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.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach, za pośrednictwem Wojewody Świętokrzyskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Zbigniew Koniusz
Wojewoda Świętokrzyski