



WOJEWODA ŚLĄSKI

IFIII.4131.1.6.2023

Katowice, dnia 18 stycznia 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) i art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r. poz. 503, 1846, 2185 i 2747)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLVII/624/22 Rady Gminy Jasienica z dnia 15 grudnia 2022 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Jasienica dla części sołectwa Grodziec, w zakresie:

- zapisów niniejszego planu dla nieruchomości gruntowej o numerze ewidencyjnym 28;
- zapisów niniejszego planu dla terenów oznaczonych symbolem MN.36 i MN.37;
- oznaczenia graficznego w legendzie rysunku planu - pomniki przyrody nieożywionej.

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 15 grudnia 2022 r. Rada Gminy Jasienica podjęła uchwałę w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Jasienica dla części sołectwa Grodziec.

Stosownie do przepisu art. 20 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (zwana dalej upzp) w dniu 19 grudnia 2022 r. Rada Gminy Jasienica przekazała organowi nadzoru uchwałę z dnia 15 grudnia 2022 r. Nr XLVII/624/22, a w dniu 23 grudnia 2022 r. Wojewoda otrzymał dokumentację prac planistycznych, celem dokonania oceny zgodności tej uchwały z prawem.

W dniu 16 stycznia 2023 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. - naruszenie procedury, tj. art. 17 pkt 14 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

Stosownie do przepisów art. 17 pkt 9 i kolejnych upzp, wójt, burmistrz albo prezydent miasta ogłasza o wyłożeniu projektu planu do publicznego wglądu na co najmniej 7 dni przed dniem wyłożenia i wyklada ten projekt wraz z prognozą oddziaływania na środowisko do publicznego wglądu na okres co najmniej 21 dni oraz organizuje w tym czasie dyskusję publiczną nad przyjętymi w projekcie planu rozwiązaniami. W ogłoszeniu wyznacza również termin, w którym osoby fizyczne i prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej mogą wносить uwagi dotyczące projektu planu oraz wprowadza zmiany do projektu planu miejscowego wynikające z rozpatrzenia uwag, a następnie w niezbędnym zakresie ponawia uzgodnienia. Po dokonaniu powyższych czynności, zgodnie z art. 17 pkt 14 upzp burmistrz przedstawia radzie gminy projekt planu miejscowego wraz z listą nieuwzględnionych uwag. Analizując dokumentację formalno-

prawną przedłożoną wraz z kwestionowaną uchwałą, organ nadzoru stwierdził, iż projekt planu był wyłożony do publicznego wglądu w dniach 16 września 2022 r. do 7 października 2022 r., dyskusja publiczna odbyła się 7 października 2022 r., natomiast termin na złożenie uwag upływał z dniem 21 października 2022 r. Dopełniono zatem wymogów formalnych.

Jak wynika z rozstrzygnięcia Wójta Gminy Jasienica w sprawie rozpatrzenia uwag wniesionych do wyłożonego do publicznego wglądu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Jasienica dla sołectwa Grodziec - w tabelarycznym wykazie wniesionych uwag pod nr 12 znajduje się uwzględniona uwaga, dotycząca nieruchomości gruntowych o numerach: 29/1, 29/2, 29/4, oraz 28 - opatrzona następującym opisem: *wyłączono z opracowania planu utrzymując ustalenia poprzedniego planu*.

Po analizie tekstu i rysunku badanej uchwały organ nadzoru stwierdził, że na rysunku planu nie ujawniono w całości rozstrzygnięcia Wójta poprzez pozostawienie w granicach opracowania nieruchomości gruntowej o numerze 28 i ustalenie w planie miejscowym przeznaczenia R2.3 - tereny rolne z zakazem zabudowy i ZN.40 - tereny zieleni. Dla pozostałych ww. nieruchomości dokonano zmiany zgodnie z wniesioną uwagą.

W takim przypadku nie można uznać złożonej uwagi za uwzględnioną w całości i należało ją przedstawić (w tej nieuwzględnionej części) radzie gminy wraz z projektem planu miejscowego bowiem, stosownie do przepisu art. 17 pkt 14 upzp, wójt, burmistrz albo prezydent miasta przedstawia radzie gminy projekt planu wraz z listą nieuwzględnionych uwag, wniesionych do projektu planu, a następnie rada gminy, w myśl art. 20 ust. 1 uchwała plan miejscowy rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu.

Tym samym wszystkie nieuwzględnione w procedurze planistycznej uwagi, wniesione do projektu planu winny być przekazane do rozpatrzenia radzie gminy, która ma pełną swobodę, co do zakresu oceny uwag - w wyniku tej oceny może uznać potrzebę ich uwzględnienia w planie, co z kolei prowadzi do zmiany projektu planu.

W odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego, pismem z dnia 17 stycznia 2023 r. Wójt Gminy Jasienica wskazał, że doszło do uchybienia na etapie przygotowania uchwały do przyjęcia przez Radę Gminy w zakresie naruszenia procedury, tj. art. 17 pkt 14 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez ustalenie dla nieruchomości gruntowej o nr 28 przeznaczenia R2.3 tereny rolne z zakazem zabudowy i ZN.40 - tereny zieleni pomimo uwzględnienia uwagi przez Wójta Gminy Jasienica poprzez wyłączenie z granic opracowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Jasienica dla części sołectwa Grodziec.

Biorąc pod uwagę, że wszystkie pozostałe uwagi zostały procedowane w sposób zgodny z przepisami prawa stwierdzenie nieważności tej uchwały z powodu nieprzedłożenia Radzie Gminy Jasienica częściowo nieuwzględnionej uwagi jedynie do nieruchomości, której uwaga dotyczyła jest uzasadnione, tym bardziej, że treść uwagi sprowadzała się do wniosku o wyłączenie nieruchomości z granic planu.

2. - naruszenie przepisu art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, który stanowi, że rada gminy uchwała plan miejscowy po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium oraz art. 15 ust. 1 tej ustawy, zgodnie z którym wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium.

Zgodnie z przepisem art. 3 ust.1 cyt. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w szczególności poprzez uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, należy do zadań własnych gminy. W przyznanej tym przepisem kompetencji do uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego wyraża się samodzielność gminy w określaniu warunków zagospodarowania terenów. Nie oznacza to jednak, że gmina ma absolutną władzę w określaniu przeznaczenia terenów i ich warunków zagospodarowania. Granice władztwa planistycznego gminy wyznaczają ograniczenia określone w ustawach, w tym w przepisach ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w szczególności dotyczące zasad sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Ustawodawca przyznając bowiem równocześnie na nią obowiązek przestrzegania reguł stanowienia prawa w tym zakresie. Samodzielność gminy w sferze planistycznej może być zatem realizowana, ale w ramach przepisów prawa. Naruszenie tych zasad obarczone jest konsekwencjami określonymi w art. 28 upzp.

Jedną z podstawowych zasad sporządzania planu miejscowego, jest obowiązek sporządzenia jego projektu w zgodności z postanowieniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego – co wynika z art. 15 ust. 1 upzp. Z kolei stosownie do przepisu art. 20 ust. 1 upzp rada gminy jest obowiązana do stwierdzenia nienaruszalności postanowień studium przez ustalenia planu. Nie można zatem przyjąć planu miejscowego, którego regulacje stałyby w sprzeczności z ustaleniami studium, takie postępowanie prowadzi bowiem do istotnego naruszenia prawa, co w świetle przepisów art. 28 ust. 1 upzp musi skutkować stwierdzeniem nieważności uchwały.

W studium dokonuje się kwalifikacji poszczególnych obszarów gminy i ich przeznaczenia. Chociaż studium nie ma mocy aktu powszechnie obowiązującego, nie jest aktem prawa miejscowego, to jako akt planistyczny określa politykę przestrzenną gminy i bezwzględnie wiąże organy gminy przy sporządzeniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Określone obszary gminy mogą być zatem przeznaczone i zagospodarowane w planie miejscowym w sposób jaki studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego przewiduje lub chociażby dopuszcza.

W trakcie prowadzonego postępowania nadzorczego Wojewoda Śląski stwierdził, że została ona podjęta z naruszeniem zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w zakresie wprowadzenia do tego planu ustaleń niezgodnych ze *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Jasienica*, przyjętego uchwałą nr XXII/316/16 Rady Gminy Jasienica z dnia 31 sierpnia 2016 r., zmienionego uchwałą nr XII/159/10 Rady Gminy Jasienica z dnia 14 listopada 2019 r. w sprawie *uchwalenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Jasienica*, w szczególności: dla terenów oznaczonych symbolami MN.36 i MN.37 - tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, które w *Studium* wyznaczono jako tereny do zalesienia (ZLz).

Wójt Gminy Jasienica, wskazał że wprowadzenie niezgodnego z ustaleniami Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Jasienica zagospodarowania terenów oznaczonych symbolami MN.36 i MN.37 - przeznaczonych dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej pomimo, że w studium ustalony kierunek studium to ZLz - tereny nieleśne przeznaczone do zalesienia, było podyktowane koniecznością uniknięcia potencjalnych roszczeń odszkodowawczych na podstawie art. 36 upzp, ponieważ w obowiązującym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego gminy Jasienica dla sołectwa Grodziec (uchwała nr XLIV/461/2006 Rady Gminy Jasienica z dnia 26 października 2006r.) przedmiotowe tereny zostały przeznaczone dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej.

Ewentualne roszczenia odszkodowawcze nie mogą być jednak powodem do akceptacji niezgodności uchwalonego planu z zapisami obowiązującego studium.

3. - naruszenie § 6 oraz § 25 w związku z § 143 Zasad techniki prawodawczej

Po uwzględnieniu uwag złożonych do projektu planu miejscowego zdecydowano o zmianie granic opracowania i wyłączeniu niektórych terenów z granic planu miejscowego. Ujawniony wcześniej pomnik przyrody nieożywionej znalazł się zatem poza granicami planu, tym samym oznaczenie znajdujące się w legendzie do rysunku planu *pomniki przyrody nieożywionej* powinno zostać z niej usunięte. Pozostawienie opisanego oznaczenia narusza § 6 oraz § 25 w związku z § 143 Zasad techniki prawodawczej, stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej (Dz. U. z 2016 r., poz. 283), które nakazują aby przepisy redagowane były dokładnie, i w ten sposób, by intencje prawodawcy wyrażone były w sposób zrozumiały dla adresatów. Wyeliminowanie oznaczenia było konieczne, gdyż wskazana w nim informacja wprowadza adresata w błąd i tym samym narusza zasady techniki prawodawczej.

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.

Po wyeliminowaniu wymienionego naruszenia, uchwała Rady Gminy Jasienica Nr XLVII/624/22 z 15 grudnia 2022 r. w sprawie *uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Jasienica dla części sołectwa Grodziec*, może funkcjonować w obrocie prawnym, a zatem, stwierdzenie nieważności uchwały jedynie w części określonej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego, jest uzasadnione.

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 Jasienica rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie przysługuje prawo złożenia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni od jego doręczenia.

z up. WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

Aleksandra Kroczek

Zastępca Dyrektora Wydziału Infrastruktury

Otrzymuje:

Rada Gminy Jasienica

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 wierzytelny odpis pełnomocnictwa.