



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 5 marca 2018 r.

Poz. 1413

Elektronicznie podpisany przez:
KRZYSZTOF NOWAK; Śląski Urząd Wojewódzki
Data: 2018-03-05 13:34:36



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IFIII.4131.1.18.2018 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 1 marca 2018 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (tekst jednolity: Dz. U. z 2017 r., poz. 1875 ze zm.), w związku z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (tekst jednolity: Dz. U. z 2017 r., poz. 1073 ze zm.),

stwierdzam nieważność

uchwały nr XXXV.307.2018 Rady Gminy Przystajń z dnia 22 stycznia 2018 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Uzasadnienie

W dniu 22 stycznia 2018 r. Rada Gminy Przystajń podjęła uchwałę nr XXXV.307.2018 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Stosownie do przepisu art. 20 ust. 2 cyt. ustawy z dnia 27 marca 2003 r. *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (zwanej dalej: *upzp*), w dniu 30 stycznia 2018 r., Wójt Gminy Przystajń przekazał organowi nadzoru uchwałę nr XXXV.307.2018 celem zbadania jej zgodności z prawem oraz dokumentację prac planistycznych, odzwierciedlającą przebieg postępowania w sprawie uchwalenia miejscowego planu.

W dniu 21 lutego 2018 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze oraz poinformował Radę Gminy o możliwości złożenia wyjaśnień.

Pismem z dnia 26 lutego 2018 r., znak: RI.PŚ.6724.3.2016, Wójt Gminy Przystajń złożył wyjaśnienia odnoszące się do stwierdzonych przez organ nadzoru nieprawidłowości.

W trakcie prowadzonego postępowania nadzorczego Wojewoda Śląski, po przeanalizowaniu legalności przedmiotowej uchwały i złożonych wyjaśnień Gminy, stwierdził, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, istotnym naruszeniem trybu jego sporządzania oraz z naruszeniem właściwości organów.

W pierwszej kolejności wskazać należy, że w przedmiotowym planie brak jest, obok oznaczeń literowych, oznaczeń cyfrowych dla wydzielonych terenów o danym przeznaczeniu. Obowiązek oznaczenia terenów symbolem literowym i numerem wyróżniającym dany teren spośród innych terenów wynika z § 4 pkt 1 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; zwanego dalej: *rozporządzeniem o mpzp*). W miejscowym planie gminy Przystajń przy zastosowaniu oznaczeń literowych dla terenów o tych samych ustaleniach nie zastosowano numerów wyróżniających poszczególne tereny. Przykładowo terenów oznaczonych symbolem literowym RM, MN, U znajdujemy w planie kilkadziesiąt – brak wyróżnienia numerycznego znacznie utrudnia zarówno korzystanie z tego planu jak i wskazanie konkretnego terenu, dla którego stwierdzono naruszenia. W dalszej części rozstrzygnięcia – w celu doprecyzowania położenia na rysunku planu konkretnego terenu - posłużono się

więc również numerem arkusza załącznika nr 1. Stosownie do § 2 ust. 2 pkt 1 uchwały rysunek planu sporządzony został na arkuszach oznaczonych od nr 1.1 do nr 1.25. W rzeczywistości arkusze oznaczono kolejnymi symbolami od 01/25 do 25/25 i takie numery w rozstrzygnięciu powołano.

Badając uchwałę nr XXXV.307.2018 Rady Gminy Przystajń z dnia 22 stycznia 2018 r., organ nadzoru stwierdził, że ustalenia zawarte w tej uchwale wykraczają poza granice zarówno uchwały intencyjnej (uchwała nr XI.102.2015 Rady Gminy Przystajń z dnia 26 października 2015 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego), jak i granice administracyjne gminy Przystajń.

Określony w załączniku nr 1 do uchwały obszar objęty planem miejscowym zawiera regulacje dla obszarów położonych w granicach administracyjnych gminy Panki. Teren ten oznaczony został symbolem ZLd (przeznaczenie podstawowe: teren zalesień; przeznaczenie dopuszczalne: teren rolniczy, dla którego ustalenia zawarto w § 13 ust. 37 uchwały – arkusz 17/25).

Opracowując, a później uchwalając projekt planu miejscowego, organy gminy nie miały kompetencji do wprowadzenia ustaleń dla terenu znajdującego się poza obszarem objętym granicami określonymi w uchwale intencyjnej, jak i poza granicami administracyjnymi gminy Przystajń. Do kompetencji organu wykonawczego gminy należy jedynie sporządzenie projektu planu dla obszaru i w zakresie wskazanym przez radę w uchwale intencyjnej. Sporządzenie planu miejscowego w swoim zakresie wykraczającego poza granice opracowania wskazane w uchwale intencyjnej zarówno w zakresie ustaleń graficznych, jak i tekstowych, narusza przepisy art. 14 ust. 2 oraz art. 15 ust. 1 *upzp*, w świetle których opracowanie planu miejscowego odnosi się do obszaru objętego opracowaniem wskazanym w uchwale o przystąpieniu do jego sporządzenia.

Uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu innej gminy narusza także art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej stanowiący, że: *Organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów* oraz art. 40 ust. Art. 40 [Podstawy stanowienia prawa] § 1

Orzeczenia: tezone 287, nietezowane 4104

Piśmiennictwo: 3

Praktyczne wyjaśnienia: 4

Interpretacje: 43

Wzory: 7

1 cyt. ustawy o samorządzie gminnym - gminie przysługuje bowiem prawo stanowienia aktów prawa miejscowego **obowiązujących na obszarze gminy**. Naruszenie właściwości organów, na podstawie art. 28 *upzp*, stanowi samoistną przesłankę do stwierdzenia nieważności uchwały w sprawie miejscowego planu.

Wojewoda Śląski stwierdza ponadto istotne naruszenie zasad sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Przystajń w następującym zakresie:

1. W przedmiotowej uchwale stwierdzono nieprawidłowości dotyczące braku zgodności planu miejscowego z ustaleniami *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Przystajń* (przyjętego uchwałą nr VIII.73.2015 Rady Gminy Przystajń z dnia 29 czerwca 2015 r. i zmienionego uchwałą nr XXVII.250.2017 Rady Gminy Przystajń z dnia 29 maja 2017 r.; zwanego dalej: *Studium*). W szczególności niezgodne z kierunkami wyznaczonymi w *Studium* są ustalenia planu dla części terenu oznaczonego symbolem RM, MN, U (przeznaczenie podstawowe: zabudowa zagrodowa, zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna, zabudowa usługowa; przeznaczenie dopuszczalne: zabudowa związana z prowadzeniem działalności gospodarczej, dla którego ustalenia zawarto w § 13 ust. 6 uchwały – arkusz 12/25), gdyż w *Studium*, dla przedmiotowego terenu został wyznaczony kierunek – inne lasy i zadrzewienia, który nie został uwzględniony w niniejszym planie miejscowym. Ponadto niezgodne z kierunkami wyznaczonymi w *Studium* są ustalenia planu dla terenu oznaczonego symbolem MR (przeznaczenie podstawowe: zabudowa letniskowa; przeznaczenie dopuszczalne: zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna, dla którego ustalenia zawarto w § 13 ust. 10 uchwały – arkusz 14/25), gdyż w *Studium*, dla przedmiotowego terenu został wyznaczony kierunek – częściowo: inne lasy i zadrzewienia, w pozostałej części – tereny rolne.

Projekt planu miejscowego sporządza się zgodnie z zapisami studium – kierunki zagospodarowania ustalone w studium winny znaleźć swoje odzwierciedlenie w planie miejscowym, nie ma natomiast możliwości zastąpienia wskazanego w *Studium* kierunku zagospodarowania zupełnym innym, nie mającym odzwierciedlenia w ustaleniach *Studium*. Co więcej, dla kierunku – inne lasy i zadrzewienia, z zapisów *Studium* - rozdział 3 pt.: *Obszary oraz zasady ochrony środowiska i jego zasobów, ochrony przyrody, krajobrazu kulturowego. Wytyczne określania zasad ochrony w planach miejscowych* - wynika, że **ochroną należy objąć także wszelkie zadrzewienia i kompleksy leśne**. Są one ważnym czynnikiem retencji i stabilizacji warunków wodnych, zmniejszają zagrożenia powodziowe, łagodzą niedobory wód, chronią gleby przed erozją oraz poprawiają warunki aerosanitarne. (...) **Ochrona winna polegać na wyłączeniu tych terenów z zainwestowania oraz odwodnienia, ze względu na ich szczególne znaczenie dla środowiska** (str. 74). Natomiast, dla kierunku – tereny rolne, zapisy *Studium* rozdziału 2 pt. *Kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny wyłączone z zabudowy* określają, iż **tereny rolnicze jako tereny otwarte stanowią wraz z pozostałymi terenami niezainwestowanymi element systemu ekologicznego i podlegają ochronie również z uwagi na rolę tych terenów w szeroko rozumianej ochronie środowiska przyrodniczego** (str. 70).

Wymienione odstępstwa stanowią rażące naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego bowiem, stosownie do normy zawartej w art. 20 ust. 1 *upzp*, rada gminy uchwala plan miejscowy po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium. Przypadkiem naruszenia ustaleń studium jest sytuacja, w której plan miejscowy nie przewiduje sposobu zagospodarowania przyjętego w studium, wykluczając w konsekwencji na danym terenie rodzaj zagospodarowania wprost ustalony w studium (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 14 grudnia 2011 r. – sygn. akt II SA/Gl 595/11; publ. www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

2. Jednym z podstawowych i obowiązkowych ustaleń, które musi znaleźć się w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego jest określenie przeznaczenia terenów oraz wyznaczenie linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania, co wynika z art. 15 ust. 2 pkt 1 *upzp*, a także z § 7 pkt 7 *rozporządzenia o mpzp*.

Analiza rysunku planu, stanowiącego załącznik nr 1 do uchwały nr XXXV.307.2018, wykazała, że Rada Gminy Przystajń dla niektórych terenów o różnych przeznaczeniach lub różnych zasadach zagospodarowania **nie wprowadziła linii rozgraniczającej**. Jednocześnie, w części tekstowej uchwały, ustaliła dla tych terenów różne zasady zagospodarowania (z wyjątkiem terenu oznaczonego symbolem MN, RM, MR, dla którego brak ustaleń zasad zagospodarowania). A mianowicie brak linii rozgraniczającej pomiędzy:

- a) terenem oznaczonym symbolem **R** (przeznaczenie podstawowe: teren rolniczej przestrzeni produkcyjnej, dla którego ustalenia zawarto w § 13 ust. 29 uchwały) a terenem **WSz** (przeznaczenie podstawowe: teren wód powierzchniowych śródlądowych – zbiornik retencyjny, stawy, dla którego ustalenia zawarto w § 13 ust. 39 uchwały – arkusz 06/25),
- b) terenem **R** a terenem **ZLd** (przeznaczenie podstawowe: teren zalesień; przeznaczenie dopuszczalne: teren rolniczy, dla którego ustalenia zawarto w § 13 ust. 37 uchwały – arkusz 23/25),
- c) terenem **ZL** (przeznaczenie podstawowe: teren lasów innych, dla którego ustalenia zawarto w § 13 ust. 35 uchwały) a terenem **R** (arkusz 01/25; arkusz 03/25),
- d) terenem **R** a terenem **WS** (przeznaczenie podstawowe: teren wód powierzchniowych śródlądowych – rzeki i inne ciek wodne, dla którego ustalenia zawarto w § 13 ust. 38 uchwały – arkusz 05/25),
- e) terenem **ZL** a terenem **RB** (przeznaczenie podstawowe: teren rolny; przeznaczenie dopuszczalne: zabudowa zagrodowa dla właścicieli gospodarstwa rolnego o powierzchni przekraczającej średnią powierzchnię gospodarstwa rolnego w gminie Przystajń, dla którego ustalenia zawarto w § 13 ust. 30 uchwały – arkusz 07/25),
- f) terenem **MN,U2** (przeznaczenie podstawowe: zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna i zabudowa usługowa; przeznaczenie dopuszczalne: a) zabudowa usługowa i związana z prowadzeniem działalności gospodarczej; b) zabudowa zagrodowa, dla którego ustalenia zawarto w § 13 ust. 5 uchwały) a terenem **W** (przeznaczenie podstawowe: teren wodociągów, dla którego ustalenia zawarto w § 13 ust. 46 uchwały – arkusz 07/25),

- g) terenem **MN,U1** (przeznaczenie podstawowe: zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna i zabudowa usługowa; przeznaczenie dopuszczalne: zabudowa usługowa i związana z prowadzeniem działalności gospodarczej, dla którego ustalenia zawarto w § 13 ust. 4 uchwały) a terenem **RM, MN, U** (przeznaczenie podstawowe: zabudowa zagrodowa, zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna, zabudowa usługowa; przeznaczenie dopuszczalne: zabudowa związana z prowadzeniem działalności gospodarczej, dla którego ustalenia zawarto w § 13 ust. 6 uchwały – arkusz 08/25),
- h) terenem **RM, MN, U** a terenem **MN, RM, MR** (dla którego **brak ustaleń zasad zagospodarowania** – arkusz 09/25; arkusz 14/25),
- i) terenem **WSz** a terenem **R** a terenem **RB** (arkusz 09/25),
- j) terenem **RB** a terenem **ZLp** (przeznaczenie podstawowe: teren lasów państwowych, dla którego ustalenia zawarto w § 13 ust. 34 uchwały – arkusz 14/25).

Brak rozdzielenia wyżej wymienionych terenów skutkuje brakiem możliwości jednoznacznego określenia granic tych terenów, a tym samym uniemożliwia potencjalnemu inwestorowi ich zagospodarowanie zgodnie z planem. Rada gminy zobowiązana była do określenia granic poszczególnych terenów i ustalenia zasad ich zagospodarowania. Niedopuszczalnym jest ustalenie w planie *otwartych* linii rozgraniczających, co prowadzi do braku wydzielienia terenów o różnym przeznaczeniu, a taki obowiązek wynika z art. 15 ust. 2 pkt 1 *upzp*.

Należy podkreślić, iż obie części planu miejscowego (część tekstowa w formie uchwały oraz część graficzna stanowiąca załącznik do uchwały) muszą być ze sobą zgodne. Stosownie do wymogów art. 15 ust. 2 pkt 1 *upzp*, linia rozgraniczająca wydziela nie tylko tereny o różnym przeznaczeniu, ale również tereny o różnych zasadach zagospodarowania. Linie rozgraniczające powinny być jednoznacznie ustalone, wyraźnie zdefiniowane, ściśle określone a ich przebieg nie powinien budzić wątpliwości.

Biorąc pod uwagę powyższe wskazać należy, iż tereny R; WŚz; ZLd; ZL; WS; RB; MN,U2; W; MN,U1; RM, MN, U; MN, RM, MR; ZLp, dla których ustalono różne przeznaczenia oraz dla których obowiązują odrębne zasady zagospodarowania, winny zostać wydzielone za pomocą linii rozgraniczających, czego, w niniejszym planie, nie uczyniono.

3. Pierwszym i podstawowym obowiązkiem rady gminy uchwalającej miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest określenie przeznaczenia terenów i zasad ich zagospodarowania, co wynika z powoływanych już wcześniej przepisów art. 15 ust. 2 pkt 1 *upzp* oraz § 7 pkt 7 *rozporządzenia o mpzp*. Brak wypełnienia tego podstawowego obowiązku stanowi o rażącym naruszeniu zasad sporządzania miejscowego planu.

Z tekstu uchwały wynika (§ 1 ust. 3), że Rada Gminy Przystajń przyjęła akt prawa miejscowego dla obszaru całej gminy, a jej zamiarem było ustalenie przeznaczenia terenów dla wszystkich nieruchomości położonych w gminie. Jednocześnie na rysunku planu wydzielone zostały liniami rozgraniczającymi tereny, dla których nie przypisano symboli literowych przyporządkowanych do konkretnych ustaleń poczynionych w części tekstowej uchwały. Tym samym nie określono przeznaczeń i zasad zagospodarowania następującym terenom wyodrębnionym liniami rozgraniczającymi:

- a) teren zlokalizowany pomiędzy terenami oznaczonymi symbolem RM, MN, MR a terenem oznaczonym symbolem KDP (arkusz 06/25),
- b) tereny o nieregularnych kształtach położone po wschodniej stronie drogi powiatowej oznaczonej symbolem KDP a terenem oznaczonym symbolem R przylegającym do rzeki (arkusz 01/25, arkusz 03/25, arkusz 04/25),
- c) tereny o nieregularnych kształtach położone po wschodniej stronie drogi oznaczonej symbolem KDP (arkusz 02/25),
- d) tereny o nieregularnych kształtach położone przy zachodniej granicy administracyjnej gminy będącej granicą obszaru objętego planem (arkusz 03/25),
- e) teren zlokalizowany pomiędzy terenem oznaczonym symbolem ZL a terenem oznaczonym symbolem RM, MN, U (arkusz 04/25),
- f) teren zlokalizowany pomiędzy terenem oznaczonym symbolem RB a terenem oznaczonym symbolem RM, MN, U (arkusz 07/25),

- g) teren zlokalizowany pomiędzy terenem oznaczonym symbolem ZL a terenem oznaczonym symbolem MN1 (arkusz 08/25),
- h) teren zlokalizowany pomiędzy terenem oznaczonym symbolem ZL a terenem oznaczonym symbolem WS oraz tereny prawdopodobnie pokrywające się z przebiegiem rzeki, dla których również brak oznaczeń (arkusz 09/25),
- i) teren sąsiadujący z terenem oznaczonym symbolem ZLd (arkusz 09/25),
- j) dwa tereny położone przy zachodniej granicy administracyjnej gminy będącej granicą obszaru objętego planem (arkusz 12/25),
- k) teren zlokalizowany pomiędzy terenem oznaczonym symbolem ZL a terenem oznaczonym symbolem Ukhgk (dla którego **brak ustaleń zasad zagospodarowania** – arkusz 06/25).

Skoro plan przesądza o przeznaczeniu terenów objętych jego granicami, to ustalone przeznaczenie musi być jednoznaczne, a sposób zagospodarowania terenu określony już z chwilą wejścia planu w życie (por. wyrok Naczelnego Sadu Administracyjnego w Warszawie z dnia 8 sierpnia 2012 r. – sygn. akt II OSK 1334/12; publ. www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

4. Organ nadzoru, po dokonaniu analizy przedmiotowej uchwały stwierdził ponadto brak spójności tekstu uchwały z jej załącznikiem nr 1 (załącznikiem graficznym). Na załączniku nr 1 wyznaczono liniami rozgraniczającymi tereny oznaczone symbolami: MN, RM, MR (m.in. arkusz 06/25), RM, MN, U/ZZ (arkusz 04/25), RM, MN, MR, P1 (arkusz 06/25), Ukhgk (arkusz 06/25, arkusz 20/25, arkusz 03/25, arkusz 16/25, arkusz 08/25, arkusz 09/25), ZI (arkusz 08/25), Uks1 (arkusz 10/25), Uks2 (arkusz 08/25), dla których w tekście uchwały brak ustaleń szczegółowych (brak zasad zagospodarowania tych terenów).

A zatem inaczej kształtuje się normatywność części tekstowej, a inaczej – części graficznej przedmiotowego planu. Załącznik graficzny jest integralnym elementem uchwały, co bezpośrednio wynika z art. 14 ust. 2 i art. 20 ust. 1 upzp. Część graficzna stanowi bowiem wyjaśnienie (uzupełnienie) części tekstowej. Różnice w części tekstowej i graficznej uniemożliwiają zastosowanie planu w praktyce. Skoro część graficzna planu jest *uszczegółowieniem* części tekstowej to ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie – z uwzględnieniem treści zawartej zarówno w części graficznej, jaki i tekstowej planu (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z Lublina z dnia 13 października 2009 r. – sygn. akt II SA/LU 393/09; publ. www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

Należy zauważyć, że niespójność pomiędzy treścią uchwały, w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a jej częścią graficzną narusza zasady sporządzenia planu miejscowego i w konsekwencji powoduje nieważność uchwały rady gminy, zgodnie z art. 28 upzp. Sprzeczność taka stanowi również o naruszeniu § 8 ust. 2 *rozporządzenia o mpzp*.

Ponadto wyodrębniony na rysunku planu teren oznaczony symbolem RM, MN, MR (przeznaczenie podstawowe: zabudowa zagrodowa, zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna i zabudowa letniskowa; przeznaczenie dopuszczalne: zabudowa usługowa i związana z prowadzeniem działalności gospodarczej, dla którego ustalenia zawarto w § 13 ust. 8 uchwały), nie został wymieniony w § 3 ust. 2 pkt 3 uchwały (wśród symboli literowych, identyfikujących tereny wyodrębnione liniami rozgraniczającymi) oraz w legendzie rysunku planu, co z kolei ponownie prowadzi do braku spójności tekstu uchwały i rysunku planu, a jak wyżej już wykazano, jest to niedopuszczalne.

5. W § 10 pkt 11 uchwały ustalono, że w granicach terenów oznaczonych symbolami: R, RB, **Rp**, ZLd, ZLp i ZL dopuszcza się wyznaczenie ścieżek: pieszych, rowerowych, konnych oraz dróg wewnętrznych, w oparciu o istniejące ścieżki i drogi polne, pod warunkiem zachowania wymagań wynikających z ustaleń planu. Jednak wymieniony **teren Rp nie został wyodrębniony na rysunku planu** oraz w pozostałej części tekstowej uchwały nie poczyniono dla niego ustaleń. W związku z tym ustalone dopuszczenie w stosunku do tego terenu jest przepisem pustym i stanowi naruszenie zasad techniki prawodawczej ustalonych rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2010 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (tekst jedn. Dz. U. z 2016, poz. 283), stosowanych do aktów prawa miejscowego na podstawie § 143 tychże. Przepis prawa materialnego powinien bowiem możliwie bezpośrednio i wyraźnie wskazywać kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować (§ 25). Jeżeli norma ma znajdować zastosowanie tylko w określonych okolicznościach, okoliczności te jednoznacznie i wyczerpująco wskazuje się w przepisie prawnym przez rodzajowe ich określenie.

6. W ramach wydzielonego na rysunku planu terenu oznaczonego symbolem RM, MN (przeznaczenie podstawowe: zabudowa zagrodowa i zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna; przeznaczenie dopuszczalne: zabudowa związana z prowadzeniem działalności gospodarczej, dla którego ustalenia zawarto w § 13 ust. 7 uchwały (teren na arkuszu 13/25 rysunku planu) wydzielona została linia, według oznaczeń legendy rysunku planu – linia rozgraniczająca, biegnąca na tym odcinku równoległe do linii rozgraniczającej drogi oznaczonej symbolem KDL (przeznaczenie podstawowe: teren dróg publicznych – droga gminna lokalna). Linia ta nie została zamknięta, nie wydziela więc terenu o innym przeznaczeniu, a następnie, w dalszym jej przebiegu, przybiera postać nieprzekraczalnej linii zabudowy. Wskazana linia, biegnąca tylko równoległe do innej linii rozgraniczającej, nie domyka poligonu, nie wyodrębnia nowego terenu, a tym samym daje podstawy sądzić, że została błędnie wrysowana na odcinku, gdzie jej graficzne odwzorowanie sugeruje, że jest linią rozgraniczającą tereny. Dalszy przebieg tej linii, już jako nieprzekraczalnej linii zabudowy, wprowadza wątpliwości dotyczące zasad zagospodarowania terenu RM, MN. Nie wiadomo bowiem czy na tym terenie wyznaczono nieprzekraczalną linię zabudowy jedynie w części czy też przebieg niedomkniętej linii rozgraniczającej należy odczytywać jako (oznaczoną niezgodnie z legendą) linię zabudowy. Takie ustalenia graficzne naruszają zarówno przepisy art. 15 ust. 2 pkt 1 *upzp* i § 7 pkt 7 oraz § 8 ust. 2 *rozporządzenia o mpzp* jak i cytowany powyżej § 25 Zasad techniki prawodawczej.

7. Zgodnie z treścią art. 7 pkt 4 i art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. *o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami* (tekst jednolity: Dz. U. z 2017 r., poz. 2187 ze zm.; zwanej dalej: *ustawą o zabytkach*), jedną z form ochrony zabytków są ustalenia ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. 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. Kompetencja ta ściśle koresponduje z art. 15 ust. 2 pkt 4 *upzp*, w myśl którego, w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. Konkretyzację ww. przepisu odnaleźć możemy w § 4 pkt 4 *rozporządzenia o mpzp*, który stanowi, że ustalenia dotyczące zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej powinny zawierać **określenie obiektów i terenów chronionych ustaleniami miejscowego planu, w tym określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów**. Wskazane upoważnienia określają kompetencję do określania w planie miejscowym szczególnych zasad, na jakich poszczególne zabytki, zależnie od indywidualnych uwarunkowań, mogą być chronione.

Stosownie do przytoczonych powyżej uregulowań, Rada Gminy Przystajń, wyznaczyła na rysunku planu między innymi *granicę stref ochrony zasadniczych elementów zabudowy i rozplanowania – B*. W tekście uchwały w § 3 ust. 2 pkt 1 wymieniła oznaczenia graficzne będące obowiązującymi ustaleniami planu, w tym wyżej wymienione strefy. Natomiast w § 7 uchwały ustaliła zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym krajobrazów kulturowych oraz dóbr kultury współczesnej i w § 7 pkt 1 uchwały wyznaczyła *strefę B ochrony zasadniczych elementów rozplanowania i zabudowy układów chronionych z podstrefami, dla której obowiązuje zachowanie zasad ustalonych w ustawie z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami*:

a) B – kościół parafialny w Przystajni wraz z otoczeniem, w którym ustala się:

- zachowanie **historycznych linii rozgraniczających** z wyjątkiem korekt wskazanych na rysunku planu,
- zachowanie **historycznego rozplanowania zespołu**, (...)

b) B 1 – układ przestrzenny centrum wsi Przystajń, w której ustala się:(...)

- utrzymanie i uczynienie **historycznych podziałów parcelacyjnych**,
- przykrycie budynków dachami dwuspadowymi lub wielospadowymi, symetrycznymi, o nachyleniu połaci do 42 lub **nawiązanie odpowiednim nachyleniem połaci do zabudowy w bezpośrednim sąsiedztwie**, (...)
- zachowanie **historycznych linii zabudowy i linii rozgraniczających** z wyjątkiem korekt wskazanych na rysunku planu, (...)

c) B 2 – cmentarz parafialny w Przystajni, w której ustala się:

- zachowanie **historycznych linii rozgraniczających** z wyjątkiem korekt wskazanych na rysunku planu,
- zachowanie **historycznego rozplanowania zespołu**, (...)

d) B 3 – *układ przestrzenny centrum wsi Kuźnica Stara (...), w której ustala się:*

- zachowanie **historycznych** linii zabudowy, (...)
- utrzymanie **historycznych** podziałów parcelacyjnych, (...)
- przykrycie budynków dachami dwuspadowymi lub wielospadowymi, symetrycznymi, o nachyleniu połaci do 42 lub **nawiązanie odpowiednim nachyleniem połaci do zabudowy w bezpośrednim sąsiedztwie, (...)**

e) B 4 – *kościół i cmentarz parafialny w Ługach Radlach, w której ustala się:*

- zachowanie **historycznych linii rozgraniczających** z wyjątkiem korekt wskazanych na rysunku planu,
- zachowanie **historycznego** rozplanowania zespołu, (...)

f) B 5 – *zespół młyna w Klucznie wraz z otoczeniem (...), w której ustala się:*

- utrzymanie **tradycyjnego** sposobu zagospodarowania działek,
- **nawiązanie do tradycyjnej** zabudowy przy zastosowaniu **historycznej** stylizacji architektury, zastosowaniu charakterystycznych elementów kompozycji elewacji frontowych, wystroju architektonicznego i materiałów wykończenia zewnętrznego, (...)
- przykrycie budynków dachami dwuspadowymi lub wielospadowymi, symetrycznymi, o nachyleniu połaci do 42 lub **nawiązanie odpowiednim nachyleniem połaci do zabudowy w bezpośrednim sąsiedztwie, ...**

W granicach obszarów położonych w wyznaczonych granicach stref ochrony konserwatorskiej B zostało przytoczonych wiele niejednoznacznie określonych pojęć (*historycznych linii rozgraniczających; nawiązanie odpowiednim nachyleniem połaci do zabudowy w bezpośrednim sąsiedztwie; tradycyjnej, historycznej*), które w żadnym innym miejscu uchwały nie zostały zdefiniowane ani doprecyzowane. Powstają zatem wątpliwości jak należy je interpretować. Przykładowo, zapis dotyczący *historycznych linii rozgraniczających*, z jednej strony nie wiadomo jakiego historycznego okresu czasu dotyczy, z drugiej strony nie ustalono o jakich liniach rozgraniczających może być mowa. Jedyne, znane w planowaniu przestrzennym, linie rozgraniczające zostały unormowane w art. 15 ust. 2 pkt 1 *upzp* oraz § 7 pkt 7 *rozporządzenia o mpzp* i mają one zastosowanie tylko do wydzielonych terenów o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. W świetle przytoczonych unormowań, w ramach wyznaczonych stref ochrony konserwatorskiej, nie ustalono ich zastosowania w świetle przywołanego przepisu. Na rysunku planu nie wyznaczono też *historycznych linii rozgraniczających* innych niż linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu.

Co prawda, w przepisach uchwały, dla wyżej wymienionych stref poczyniono również inne ustalenia, jednakże niedoprecyzowane nakazy *historycznego* i *tradycyjnego* zagospodarowania, czy też nawiązanie do *bezpośredniego sąsiedztwa*, powtarzane wielokrotnie powodują, że w niniejszej uchwale brak jest jednoznacznych zasad ochrony zabytków. W związku z tym Rada Gminy Przystajń, dla potencjalnie cennych obiektów i obszarów w ramach wyznaczonych stref ochrony konserwatorskiej, nie zapewniła skutecznej ochrony uzależnionej od prawidłowego określenia zasad tej ochrony.

Zawarcie w uchwale nieprecyzyjnych ustaleń dla wyznaczonych na rysunku planu *stref ochrony zasadniczych elementów rozplanowania i zabudowy układów chronionych z podstrefami*, rażąco narusza przepisy art. 15 ust. 2 pkt 4 *upzp*, § 4 pkt 4 *rozporządzenia o mpzp* oraz art. 7 pkt 4 i art. 19 ust. 3 ustawy o zabytkach, które wskazują na obowiązek określania zasad ochrony dla przyjętych w planie miejscowym form ochrony.

Wyżej wymienione zarzuty mają również zastosowanie dla wyznaczonej na rysunku planu *granicy stref ochrony krajobrazu kulturowego – K*, dla których poczyniono ustalenia w § 7 pkt 4 (dla strefy „K 1” – ochrony krajobrazu kulturowego – obszaru po szybikowej eksploatacji i zakładach przeróbki rudy żelaza) i § 7 pkt 5 (dla strefy „K 2” – ochrony krajobrazu kulturowego – pozostałości zespołu folwarcznego w Podłężu Szlacheckim), dla których w ramach ustaleń określono między innymi: obowiązek zachowania śladów **historycznego** zagospodarowania (stawy, groble, ślady urządzeń technicznych - § 7 pkt 4 lit. b uchwały) oraz zachowanie śladów **historycznego** rozplanowania terenu (§ 7 pkt 5 lit. b uchwały).

Podobnie, dla obiektów objętych ochroną na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wśród ustaleń w § 7 pkt 9 lit. b uchwały określono: *prowadzenie robót budowlanych*

przy obiektach w sposób zapewniający utrzymanie **historycznej bryły i wystroju architektonicznego**. Po raz kolejny odwołano się zatem do bliżej nieokreślonej bryły, która w zależności od okresu historycznego mogła przybierać różne kształty. Nie wiadomo zatem komu została powierzona decyzja, o tym, którą z historycznych brył i wystroju architektonicznego należy wybrać i utrzymać. Nie można tego obowiązku przerzucać ani na inwestora, ani tym bardziej na organ administracji architektoniczno – budowlanej, którego uprawnieniem jest jedynie weryfikacja zgodności projektu budowlanego z postanowieniami planu miejscowego, a nie dopowiadanie ustaleń planu.

Zapisy planu miejscowego powinny być formułowane w sposób czytelny dla jego adresata, stanowi on bowiem akt prawa miejscowego, będący prawem lokalnym. Nie można zatem doprowadzać do sytuacji, w której nie wiadomo jakie uprawnienia i obowiązki ciążyą na przyszłym inwestorze. Plan miejscowy ma jednoznacznie określać zasady zagospodarowania i zabudowy terenów, zgodnie z obligatoryjnymi wytycznymi zawartymi w art. 15 ust. 2 *upzp*, fakultatywnie ustalając wymogi wynikające z art. 15 ust. 3 *upzp*. Ustawodawca poprzez przepis art. 15 ust. 2 pkt 4 *upzp*, doprecyzowany w § 4 pkt 4 *rozporządzenia o mpzp*, określił materię możliwą do uregulowania w planie w zakresie ochrony dóbr kultury oraz zabytków, dając przy tym jasne wytyczne jak należy formułować normy w tym zakresie – nakazy, zakazy, dopuszczenia, ograniczenia. Cytowane wyżej zapisy nie wypełniają tych norm.

8. Rada Gminy Przystajń przekroczyła delegację ustawową zawartą w art. 15 ust. 2 *upzp*, w zakresie postanowień § 7 pkt 3 uchwały, którymi wprowadziła w strefie ochrony konserwatorskiej „OW” – obserwacji archeologicznej, wymóg prowadzenia *inwestycji pod nadzorem archeologicznym – realizacja robót ziemnych z zachowaniem zasad ustalonych w art. 31 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami*.

Stosownie do art. 15 ust. 2 pkt 4 *upzp*, w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, jednakże kompetencja ta nie oznacza pełnej dowolności i musi być wykładana przez pryzmat obowiązującego prawa. W ocenie organu nadzoru wskazane uregulowanie uchwały wykracza poza przyznaną radzie gminy kompetencję do określenia w planie miejscowym zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. Powyższe upoważnienie bowiem nie obejmuje możliwości umieszczania w planie miejscowym uregulowań kwestii związanych z prowadzeniem inwestycji pod nadzorem archeologicznym. Wszelkie kompetencje i formy działania organów nadzoru konserwatorskiego zostały już określone w *ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami*. Rada gminy nie ma żadnych kompetencji do modyfikowania zakresu działania tych organów. W tym kontekście, za niedopuszczalne należy uznać zobowiązanie i nakładanie zadań w drodze uchwały rady gminy, na organ administracji publicznej w zakresie prowadzenia nadzorujących badań archeologicznych. Ilekroć ustawodawca chce wprowadzić nakaz nadzorujących badań archeologicznych wprost o tym stanowi w cytowanej *ustawie o zabytkach*.

Kwestia obowiązku przeprowadzenia badań archeologicznych uregulowana została w art. 31 *ustawy o zabytkach*. Wedle art. 31 ust. 1a pkt 2 te same ustawy, osoba fizyczna lub jednostka organizacyjna, która zamierza realizować roboty ziemne lub dokonać zmiany charakteru dotychczasowej działalności na terenie, na którym znajdują się zabytki archeologiczne, co doprowadzić może do przekształcenia lub zniszczenia zabytku archeologicznego, jest zobowiązana, z zastrzeżeniem art. 82a ust. 1 *ustawy o zabytkach*, pokryć koszty badań archeologicznych oraz ich dokumentacji, jeżeli przeprowadzenie tych badań jest niezbędne w celu ochrony tych zabytków. Zgodnie zaś z art. 31 ust. 2 *ustawy o zabytkach* zakres i rodzaj niezbędnych badań archeologicznych, o których mowa w ust. 1a, ustala wojewódzki konserwator zabytków w drodze decyzji, wyłącznie w takim zakresie, w jakim roboty budowlane albo roboty ziemne lub zmiana charakteru dotychczasowej działalności na terenie, na którym znajdują się zabytki archeologiczne, zniszczą lub uszkodzą zabytek archeologiczny. Z powyższego wynika, że obowiązek przeprowadzenia prac archeologicznych istnieje tylko o tyle, o ile występuje ryzyko przekształcenia lub zniszczenia zabytku archeologicznego, i o ile przeprowadzenie badań jest niezbędne w celu ochrony zabytków.

9. W § 7 pkt 2 uchwały, Rada Gminy Przystajń wyznacza, z kolei, strefę „W” – *ściślej kontroli najcenniejszych stanowisk archeologicznych obejmującej stanowiska archeologiczne o najwyższej wartości poznawczej, chronione przed prowadzeniem inwestycji związanych z naruszeniem struktury gruntu oraz przed niwelacją terenu – realizacja robót ziemnych z zachowaniem zasad ustalonych w art. 31 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami*.

Wskazany przepis dotyczący ochrony najcenniejszych stanowisk archeologicznych jest wewnętrznie sprzeczny, gdyż z jednej strony zakazuje naruszania struktury gruntu oraz niwelacji terenu celem ochrony

tych najcenniejszych stanowisk archeologicznych, a z drugiej strony – dopuszcza realizację robót ziemnych z zachowaniem zasad ustalonych w art. 31 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Nie jest zatem wiadome na czym ma polegać właściwa ochrona najcenniejszych stanowisk archeologicznych wyodrębnionych w ramach ustalonej planem miejscowym strefy ochrony konserwatorskiej „W”. Zauważa się, że wyznaczenie w planie takiej formy ochrony, mającej umocowanie w obowiązujących przepisach prawa (art. 7 pkt 4 ustawy o zabytkach), powinno być jednoznacznie wyartykułowane, natomiast wewnętrzna sprzeczność przywołanego przepisu § 7 pkt 2 uchwały powoduje, że brak jest ustaleń dla strefy ochrony konserwatorskiej „W”, co rażąco narusza przepis art. 15 ust. 2 pkt 4 upzp oraz art. 7 pkt 4 ustawy o zabytkach.

10. Rada Gminy Przystajń, w granicach uchwalonego planu miejscowego, wyznaczyła między innymi dwa tereny cmentarzy oznaczone symbolem ZC. Należy podkreślić, że tereny przeznaczone w planach miejscowych pod cmentarze stanowią szczególną grupę terenów ze względu na sformułowane w przepisach prawa szczególne uwarunkowania, jakie powinny spełniać tereny o takim przeznaczeniu. Zgodnie z treścią przepisu § 1 ust. 1 rozporządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 25 sierpnia 1959 r. w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze (Dz. U. z 1959 r., Nr 52, poz. 315; zwanego dalej: *rozporządzeniem o cmentarzach*), teren pod cmentarz powinien być lokalizowany w sposób wykluczający możliwość wywierania szkodliwego wpływu cmentarza na otoczenie.

W § 6 pkt 11 uchwały, Rada Gminy Przystajń, ustaliła w ramach zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu: w strefie ochrony sanitarnej dla terenów położonych w odległości do 150 m od granicy cmentarza: obowiązuje zakaz lokalizacji studni, źródeł i strumieni, służących do czerpania wody do picia i potrzeb gospodarczych. Ponadto, w § 6 pkt 12 uchwały, ustalono, że: w strefie ochrony sanitarnej dla terenów położonych w odległości do 50 m od granic cmentarza: obowiązuje zakaz lokalizacji zakładów produkujących artykuły żywności, zakładów żywienia zbiorowego i zakładów przechowujących artykuły żywności.

Zgodnie z wyżej wymienionym *rozporządzeniem o cmentarzach*, cmentarze winny być lokalizowane tak, aby w odległości co najmniej 150 m od jego granic nie było **żadnych obiektów wskazanych w § 3 ust. 1 rozporządzenia o cmentarzach**, w tym zabudowań mieszkalnych. Przy czym odległość ta może być zmniejszona do 50 m, pod warunkiem podłączenia budynków do sieci wodociągowej. Skoro przepisy rozporządzenia wymagają, aby odległość nowego cmentarza od istniejących zabudowań mieszkalnych wynosiła co najmniej 150 m, to tym samym **odległość planowanych do realizacji budynków mieszkalnych od istniejącego już cmentarza również powinna wynosić nie mniej niż 150 m**. Wykładania celowościowa powołanego przepisu prowadzi do wniosku, że przepisy rozporządzenia określają zarówno w jakiej odległości od innych terenów, w tym terenów zabudowy mieszkaniowej mogą być lokalizowane nowe cmentarze, jak również w jakiej odległości od istniejących cmentarzy może być lokalizowana zabudowa, w tym zabudowa mieszkaniowa (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 października 2014 r. – sygn. akt II OSK 823/13; publ. www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

Na rysunku planu, stanowiącym załącznik nr 1 do analizowanej uchwały, w odległości do 50 m od granic cmentarza, wskazano teren oznaczony symbolem MN, U1, przeznaczony pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną i zabudowę usługową (przeznaczenie podstawowe) i zabudowę usługową i związaną z prowadzeniem działalności gospodarczej (przeznaczenie dopuszczalne) oraz teren oznaczony symbolem R jako teren rolniczej przestrzeni produkcyjnej (arkusz 08/25) oraz teren oznaczony symbolem RM, MN, U przeznaczony pod zabudowę zagrodową, zabudowę mieszkaniową jednorodzinną, zabudowę usługową (przeznaczenie podstawowe) i zabudowę związaną z prowadzeniem działalności gospodarczej (przeznaczenie dopuszczalne) oraz teren oznaczony symbolem RB jako teren rolno (przeznaczenie podstawowe) i zabudowę zagrodową dla właścicieli gospodarstwa rolnego o powierzchni przekraczającej średnią powierzchnię gospodarstwa rolnego w gminie Przystajń (przeznaczenie dopuszczalne – arkusz 16/25).

Zatem Rada Gminy Przystajń wyznaczyła dwie strefy ochrony sanitarnej od cmentarza, dla których ustaliła odpowiednio katalog zakazów, modyfikując przy tym przepisy obowiązującego *rozporządzenia o cmentarzach* poprzez wykluczenie zakazu lokalizowania zabudowy mieszkaniowej. Nie wiadomo zatem, jak zagospodarować tereny położone w odległości do 50 m od granic cmentarza w ramach wyznaczonej planem strefy ochrony sanitarnej (MN, U1; R; RM, MN, U; RB) przewidziane między innymi pod zabudowę mieszkaniową, gdyż uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, bez

uwzględnienia obowiązujących przepisów, nie zwalnia organów administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego od weryfikacji zamierzenia inwestycyjnego *z przepisami odrębnymi*.

Ponadto, Śląski Państwowy Wojewódzki Inspektor Sanitarny w Katowicach w piśmie z dnia 9 sierpnia 2017 r., znak NS-NZ.743.135.2017, zawarł warunek pozytywnego zaopiniowania planu: *uwzględnienia w treści uchwały planu zapisów § 3 ust. 1 rozporządzenia o cmentarzach*, podobne zastrzeżenia zgłosił Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Kłobucku w piśmie z dnia 4 sierpnia 2017 r., znak ONS-NZ/522-22/1655/2017.

Należy podkreślić, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, jako akt prawa miejscowego, jest usytuowany wśród prawa powszechnie obowiązującego (art. 87 ust. 2 *Konstytucji RP*), a zatem pozostawać musi w zgodzie z *Konstytucją RP*, ustawami i aktami podstawowymi. Organy gminy stanowiące prawo miejscowe, w tym plany miejscowe, związane są zasadą praworządności wyrażoną w art. 7 *Konstytucji RP*, co oznacza, że mają obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa.

Uchwała w sprawie miejscowego planu, jak to już wcześniej podkreślano, jest aktem prawnym powszechnie obowiązującym na obszarze gminy i stąd też powinna odpowiadać wymogom, jakie stawiane są przepisom powszechnie obowiązującym. Nie może ona zatem pozostawać w sprzeczności z aktami prawnymi wyższego rzędu. Przepisy gminne nie mogą także zawierać powtórzeń ustawowych, ani też ich modyfikować lub uzupełniać, gdyż jest to niezgodne z zasadami legislacji. Tak więc regulowanie przez gminę w inny sposób tego, co zostało już zamieszczone w źródle powszechnie obowiązującego prawa w istotnym stopniu narusza porządek prawny.

Stanowisko takie znajduje potwierdzenie w ugruntowanym orzecznictwie sądów administracyjnych, między innymi Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu orzekł, że *ustawodawca nie przyznał organom gminy kompetencji do stanowienia wszelkich norm prawnych, lecz jedynie kompetencję do precyzowania rozwiązań zawartych w ustawach. Tym samym organy gminy nie mogą zmieniać lub uchylać przepisów zawartych w źródłach prawa powszechnie obowiązującego, o jakich mowa w art. 87 ust. 1 Konstytucji RP* (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 15 października 2013 r. – sygn. akt II SA/Po 620/13; publ. www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

Uchwalając miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego naruszono również tryb sporządzania tego planu.

Wyznaczając na gruntach leśnych tereny zabudowy mieszkaniowej bez wymaganej zgody, Rada Gminy Przystajń naruszyła art. 17 pkt 8 *upzp*, w związku z art. 7 ust. 1 i art. 7 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. *o ochronie gruntów rolnych i leśnych* (tekst jednolity: Dz. U. z 2017 r. poz. 1161 ze zm., zwanej dalej: *uogrl*). Zgodnie z art. 17 pkt 8 *upzp* wójt uzyskuje zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne przed uchwaleniem planu miejscowego. W myśl przepisu art. 7 ust. 1 *uogrl*, przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne dokonuje się w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego sporządzonym w trybie określonym w przepisach o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W świetle art. 7 ust. 2 pkt 2 i 5 *uogrl* przeznaczenie na cele nieleśne gruntów leśnych wymaga uzyskania zgody właściwego organu.

W związku z powyższym, Wójt Gminy Przystajń, przeznaczając grunty leśne, nie będące własnością Skarbu Państwa, pod:

- a) zabudowę letniskową (teren MR – arkusz 14/25, arkusz 24/25),
 - b) tereny rolne, w ramach których dopuszczono zabudowę zagrodową dla właścicieli gospodarstwa rolnego o powierzchni przekraczającej średnią powierzchnię gospodarstwa rolnego w gminie Przystajń (teren RB – arkusz 15/25),
 - c) zabudowę zagrodową, zabudowę mieszkaniową jednorodzinną, zabudowę usługową (teren RM, MN, U – jeden teren na arkuszu 20/25, trzy tereny na arkuszu 12/25, trzy tereny na arkuszu 23/25)
- winien uzyskać zgodę na przeznaczenie gruntów leśnych na cele nieleśne od marszałka województwa.

Z dokumentacji prac planistycznych wynika natomiast, że właściwy organ – Marszałek Województwa Śląskiego, decyzją nr 3870/TW/2017 z dnia 22 listopada 2017 r., wyraził zgodę na przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne 9,2463 ha gruntów leśnych, nie stanowiących własności Skarbu Państwa, jednak przedmiotowa zgoda nie obejmowała rozpatrywanych, wyżej opisanych terenów.

Mając powyższe na uwadze stwierdzić należy, grunty leśne zostały przeznaczonych w planie miejscowym pod zabudowę zagrodową, mieszkaniową jednorodzinną, zabudowę usługową, zabudowę letniskową (RM, MN, U; MR; RB) bez zgody Marszałka Województwa.

Brak wymaganej zgody na przeznaczenie gruntów leśnych na cele inne niż leśne skutkuje naruszeniem procedury uchwalania planu miejscowego w tym zakresie, co w konsekwencji stanowi przesłankę uznania go za nieważny (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie 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 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 22 kwietnia 2008 r. – sygn. akt II SA/Po 605/07; publ. www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

Ponadto należy podkreślić, iż zgodnie ze stanowiskiem Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie zawartym w uchwale 7 sędziów z dnia 29 listopada 2010 r. (por. sygn. II OPS I/10; publ. www.orzeczenia.nsa.gov.pl), istnieje konieczność uzyskania nowej zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nie leśne w ramach ponownej procedury uchwalania miejscowego planu, w tym przypadku planu przyjętego uchwałą nr XXXV.307.2018. Zdaniem sądu: *Sama zgoda na zmianę przeznaczenia terenów leśnych na cele nieleśne nie nakłada na jednostkę samorządu terytorialnego (radę gminy) obowiązku zmiany przeznaczenia tych terenów. Wówczas, jeśli po zakończeniu procedury planistycznej, tj. po uchwaleniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, rada gminy będzie chciała zmienić uchwalony plan miejscowy i jednak zmienić przeznaczenie danego gruntu leśnego na cele nieleśne, to będzie konieczność przeprowadzenia ponownie procedury planistycznej, w tym ponowne wystąpienie do właściwego organu o zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne. Udzielona zgoda nie jest zgodą bezterminową. A to chociażby z tego powodu, iż może zmienić się tak stan prawny, jak i stan faktyczny na danym terenie w zakresie zurbanizowania terenu, rozwoju określonych gatunków fauny i flory, który będzie przemawiał za potrzebą ochrony pozostałych gruntów leśnych (ochrona jakościowa i ilościowa gruntów leśnych) i koniecznością ochrony różnorodności biologicznej.*

Mając na uwadze powyższe, należy stwierdzić, iż Wójt Gminy Przystajń opracowując analizowany plan miejscowy nie uzyskał na nowo wskazanej zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne, a uzyskane ewentualnie w poprzednich procedurach planistycznych zgody nie mogą być wykorzystane w obecnej procedurze. Zgoda odnosi się do określonego projektu miejscowego planu, na podstawie którego opracowany zostaje wniosek o zgodę na zmianę przeznaczenia gruntu.

Biorąc pod uwagę powyższe należy uznać, że przedmiotowa uchwała podjęta została z naruszeniem trybu sporządzania planu miejscowego.

Analizując tekst badanej uchwały organ nadzoru ponadto stwierdził, że uchwała ta nie spełnia wymogów cyt. rozporządzenia w sprawie *Zasad techniki prawodawczej*.

W przepisach uchwały regulujących zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji odesłano do jednostek redakcyjnych planu, które w ogóle w planie nie zostały zredagowane, tj. w § 10 pkt 6 uchwały, w zakresie parametrów projektowanych dróg gminnych lokalnych i dojazdowych, wprowadzono m.in.: zapis: *z zastrzeżeniem ust. 4*, oraz w § 10 pkt 10 uchwały, w którym dopuszczono lokalizowanie niewyznaczonych na rysunku planu dróg wewnętrznych *o parametrach określonych w ust. 5*. Przy czym § 10 nie został podzielony na ustępy. Ponadto w § 3 ust. 2 uchwały brak jest punktu 2, podczas gdy § 3 ust. 2 zawiera pkt 1 i pkt 3. Błędne odwołania w uchwale są prawnie niedopuszczalne.

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.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie nieważności niniejszej uchwały – wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia radzie gminy rozstrzygnięcia nadzorczego.

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 otrzymania.

z up. Wojewody Śląskiego
Dyrektor Wydziału Infrastruktury

Bożena Goldamer-Kapała

Otrzymuje:

Rada Gminy Przystajń