



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 6 sierpnia 2021 r.

Poz. 5280

Elektronicznie podpisany przez:

Iwona Andruszkiewicz

Data: 2021-08-06 13:41:25



ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR IFIII.4131.1.34.2021 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 5 sierpnia 2021 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372) i art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2021 r. poz. 741, 784 i 922)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXV/228/2021 Rady Gminy Lubomia z dnia 29 czerwca 2021 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Lubomia w jej granicach administracyjnych.

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 29 czerwca 2021 r. Rada Gminy Lubomia podjęła uchwałę w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Lubomia w jej granicach administracyjnych.

Stosownie do przepisu art. 20 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w dniu 6 lipca 2021 r. Rada Gminy Lubomia przekazała organowi nadzoru uchwałę Nr XXXV/228/2021 z dnia 29 czerwca 2021, a w dniu 8 lipca 2021 r. Wojewoda otrzymał dokumentację prac planistycznych, celem dokonania oceny zgodności tej uchwały z prawem.

W dniu 30 lipca 2021 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. Rada Gminy Lubomia, w granicach uchwalonego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wyznaczyła tereny cmentarzy, oznaczone symbolem ZC. Dla obszarów tych wyznaczono granice terenów położonych w odległości do 50 m, do 150 m i do 500 m od cmentarza. W § 13 ust. 2 pkt 2 lit. a, b i c ustalono zasady jakie obowiązują w poszczególnych strefach. I tak w § 13 ust. 2 pkt 2 lit. b określono na terenach w odległości do 150,0 m od granic cmentarza zakaz zaopatrzenia w wodę ze studni.

Tymczasem § 3 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) stanowi, że odległość cmentarza od zabudowań mieszkalnych, od zakładów produkujących artykuły żywności, zakładów żywienia zbiorowego bądź zakładów przechowujących artykuły żywności oraz studzien, źródeł i strumieni, służących do czerpania wody do picia i potrzeb gospodarczych, powinna wynosić co najmniej 150 m; odległość ta może być zmniejszona do 50 m pod warunkiem, że teren graniczący od 50 do 150 m odległości od cmentarza posiada sieć wodociagową i wszystkie budynki korzystające z wody są do tej sieci podłączone.

W związku z tym gmina nie ustaliła w sposób prawidłowy zasad obowiązujących w strefie do 150 m od granic cmentarzy, gdyż nie można uznać, że ustalony w planie miejscowym zakaz zaopatrzenia w wodę ze studni czyni zadość obowiązkowi podłączenia budynków do sieci wodociągowej, wynikającemu z ww. *rozporządzenia*, a regulację zawartą w § 13 ust. 2 pkt 2 lit. b trzeba zatem uznać za modyfikację przepisów prawa.

Akty prawa powszechnie obowiązującego są ujęte w system uporządkowany hierarchicznie, w którym można wyznaczyć rangę każdego aktu i jego relację względem innych źródeł prawa. Konstytucja przesądza, że prawo powszechnie obowiązujące tworzy katalog o charakterze zamkniętym podmiotowo i przedmiotowo. Należy podkreślić, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, jako akt prawa miejscowego (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP), pozostawać musi w zgodzie z Konstytucją RP, ustawami i aktami podustawowymi. Organy gminy stanowiące prawo miejscowe, w tym miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, 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 podejmowana jest na podstawie upoważnienia ustawowego, 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, m. in. 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 WSA w Poznaniu z 6.09.2013 r., II SA/Po 620/13, LEX nr 1393271.).

Gmina w złożonych wyjaśnieniach zawnioskowała o wykreślenie z treści uchwały ustaleń § 13 ust. 2 pkt 2 lit. b.

Organ nadzoru, po przeprowadzonej analizie pozostałych zapisów uchwały stwierdził, że nie ma możliwości częściowego stwierdzenia nieważności uchwały w tym zakresie, ponieważ zapisy dotyczące zasad obowiązujących na terenach w odległości 50m i 500m od granicy cmentarza, które nie były przedmiotem wniosku gminy o ich wykreślenie (§ 13 ust. 2 pkt 2 lit. a i c) nie wyczerpywałyby w pełni regulacji zawartych w *rozporządzeniu w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze*.

2. W § 24 ust. 3 pkt 6 ustalono minimalną powierzchnię nowo wydzielanych gospodarstw rolnych:

- a) na terenie o symbolu B6RM - 15,0 ha,
- b) na terenie o symbolu B5RM - 8,0 ha,
- c) na pozostałych terenach o symbolach RM - 1,0 ha.

Zastosowany zapis stanowi przekroczenie kompetencji Rady Gminy Lubomia w zakresie tzw. władztwa planistycznego. Zgodnie bowiem z art. 15 ust. 3 pkt 10 *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* dopuszczone jest, w zależności od potrzeb, określenie wyłącznie minimalnej powierzchni nowo wydzielanych *działek budowlanych*. Pod pojęciem działki budowlanej, w myśl art. 2 pkt 12 tej ustawy należy rozumieć *nieruchomość gruntową lub działkę gruntu, której wielkość, cechy geometryczne, dostęp do drogi publicznej oraz wyposażenie w urządzenia infrastruktury technicznej spełniają wymogi realizacji obiektów budowlanych wynikające z odrębnych przepisów i aktów prawa miejscowego*.

W złożonych wyjaśnieniach gmina wskazuje, że ustalenie minimalnej powierzchni nowo wydzielanych gospodarstw rolnych jest wynikiem dążenia Rady Gminy do ochrony dużych kompleksów rolnych przed podziałem na areale małych gospodarstw rolnych, a upoważnienie do umieszczenia w planie miejscowym takiego zapisu wynika z art. 15 ust. 2 pkt 2 i 3 *ustawy o planowaniu*, tj. określenia zasad kształtowania krajobrazu oraz zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu.

Wojewoda przyjął do wiadomości wyjaśnienia gminy jednak ich nie podziela.

W obrocie prawnym funkcjonuje kilka definicji gospodarstwa rolnego. Pierwsza, zgodnie z art 55⁴ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. *Kodeks cywilny* (t.j. Dz. U z 2020 r., poz. 1740 ze zm.) stanowi, że *za gospodarstwo rolne uważa się grunty rolne wraz z gruntami leśnymi, budynkami lub ich częściami, urządzeniami i inwentarzem, jeżeli stanowią lub mogą stanowić zorganizowaną całość gospodarczą, oraz prawami związanymi z prowadzeniem gospodarstwa rolnego*. Doprecyzowaniem tej definicji jest zapis art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. *o kształtowaniu ustroju rolnego* (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1655 ze zm.), który wskazuje, że przez gospodarstwo rolne należy rozumieć gospodarstwo rolne w rozumieniu Kodeksu cywilnego, w którym powierzchnia nieruchomości rolnej albo łączna powierzchnia nieruchomości rolnych jest nie mniejsza niż 1 ha. Kolejna, zamieszczona w art 2 ust. 1 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. *o podatku rolnym* (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 333) za gospodarstwo rolne uznaje obszar gruntów sklasyfikowanych w ewidencji gruntów i budynków jako użytki rolne, z wyjątkiem gruntów zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej innej niż działalność rolnicza, o łącznej powierzchni przekraczającej 1 ha lub 1 ha przeliczeniowy, stanowiących własność lub znajdujących się w posiadaniu osoby fizycznej, osoby prawnej albo jednostki organizacyjnej, w tym spółki, nieposiadającej osobowości prawnej.

Co istotne, *gospodarstwo rolne tworzą grunty będące własnością lub w posiadaniu jednej osoby, położone na dowolnym obszarze, także wówczas, gdy nie istnieje pomiędzy nimi żadna więź ekonomiczna, oraz nawet wówczas, gdy z uwagi na ich położenie (np. w różnych gminach) nie mogą one stanowić zorganizowanej całości* (por. Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 4.10.2017 r., I SA/Go 291/17, LEX nr 2375326.).

Co więcej w postępowaniu administracyjnym nie istnieje instytucja podziału gospodarstwa rolnego, Można dokonać podziału działek ewidencyjnych wchodzących w skład takiego gospodarstwa, jednak odbywa się to na zasadach określonych w odrębnych ustawach (m. in. w ustawie o gospodarce nieruchomościami). Podział gospodarstwa rolnego następuje zazwyczaj w postępowaniu sądowym poprzez zniesienie współwłasności. Zasady takiego podziału gospodarstwa rolnego określają przepisy Kodeksu cywilnego oraz ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. *Kodeks postępowania cywilnego* (t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 1575 ze zm.).

Nie jest więc możliwe - brak kompetencji wynikających z ustawy o planowaniu, ani zasadne, bo biorąc pod uwagę obowiązujące legalne definicje gospodarstwa rolnego, które może funkcjonować na obszarze jednej gminy lub wielu gmin - ograniczanie wielkości takiego gospodarstwa w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, a jego wielkość nie ma bezpośredniego wpływu na kształtowanie krajobrazu, ochronę środowiska czy też ochronę przyrody.

3. W § 26 ust 2 pkt 1 i w § 36 ust. 2 pkt 1 uchwały, na terenach rolniczych (R) i terenie placu publicznego (E1KPP) zakazano lokalizacji budynków, jednocześnie ustalając maksymalną wysokość zabudowy i budowli; dla budynków i budowli - odpowiednio w § 26 ust 3 pkt 2 i w § 36 ust. 3 pkt 5. Wprowadzone regulacje są niejasne i wzajemnie się wykluczają.

Zgodnie z § 25 w związku z § 143 *rozporządzenia* Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "*Zasad techniki prawodawczej*" (tekst jednolity Dz. U. z 2016 poz. 283) normy stanowione przez uchwałodawcę powinny być sformułowane w sposób jasny, precyzyjny i jednoznaczny. Taki wymóg stawiany jest w szczególności aktom prawa miejscowego, jako że stanowią prawo powszechnie obowiązujące na terenie działania organów, które je ustanowiły. Analizując zapisy badanej uchwały nasuwają się bardzo znaczące wątpliwości interpretacyjne dotyczące jej ustaleń. Z jednej strony uchwałodawca zakazał lokalizacji budynków, z drugiej określił ich maksymalną wysokość. Sformułowanie w ten sposób ustaleń planu stwarza stan niepewności co do ostatecznego zagospodarowania terenu. Zatem w ten sposób sformułowanych zapisów planu nie można uznać za dopuszczalne. „Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa miejscowego, stanowiący o ograniczeniach w sposobie wykonywania prawa własności, winien stanowić o tym w sposób czytelny i budzący jak najmniej wątpliwości interpretacyjnych. Jeżeli tego nie czyni, budząc wątpliwości zasadniczej natury co do przeznaczenia terenu, to rzeczywiście może stanowić zagrożenie dla standardów demokratycznego państwa, powielając wątpliwości na etapie rozstrzygnięć indywidualnych” (por. Wyroki: II SA/Wr 277/13; II OSK 1854/08).

Naruszenie powołanych wyżej Zasad techniki prawodawczej stanowi także zawarte w § 30 ust. 2 pkt 1 odniesienie do ust. 1 pkt 2 lit. c tego paragrafu. Jednak faktycznie taka jednostka redakcyjna nie istnieje.

Podsumowując należy zaznaczyć, że przepisy art. 28 *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* jednoznacznie wskazują, iż istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części.

Biorąc pod uwagę wskazane regulacje planu miejscowego należy uznać, że uchwała Rady Gminy Lubomia Nr XXXV/228/2021 z dnia 29 czerwca 2021 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Lubomia w jej granicach administracyjnych, narusza wymienione w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym przepisy, w związku, z czym wydanie niniejszego rozstrzygnięcia stało się konieczne i uzasadnione, a zatem należało orzec, jak w sentencji.

Stosownie do przepisu art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa z dniem doręczenia Radzie Gminy Lubomia 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 Radzie Gminy Lubomia.

z up. Wojewody Śląskiego
Dyrektor Wydziału Infrastruktury

Bożena Goldamer-Kapala

Pouczenie o możliwości wniesienia skargi w formie elektronicznej

1. Skargę na rozstrzygnięcie nadzorcze można wnieść w formie elektronicznej lub papierowej.
2. Skarga przekazana w formie dokumentu elektronicznego powinna zawierać wszystkie wymogi pisma sporządzonego w postaci papierowej.
3. Skarga wnoszona w formie dokumentu elektronicznego, powinna ponadto zawierać adres elektroniczny oraz zostać podpisana przez stronę lub pełnomocnika kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym.
4. Jeżeli skarga nie zawiera adresu elektronicznego przyjmuje się, że właściwym jest adres elektroniczny, z którego nadano pismo wniesione w formie dokumentu elektronicznego.
5. Do skargi wniesionej w formie dokumentu elektronicznego nie dołącza się jej odpisów.
6. Do skargi należy dołączyć pełnomocnictwo z podpisem mocodawcy lub wiarygodny odpis pełnomocnictwa.