



WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI

Kielce, dnia 01-08-2024

Znak:SPN.III.4130.29.2024

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz. U. z 2024 r., poz. 609 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 2023 r., poz. 977 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr IV/21/2024 Rady Miejskiej w Daleszycach z dnia 17 czerwca 2024 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego sołectwa Komórki na terenie gminy Daleszyce **w części, dotyczącej:**

- wszystkich ustaleń planu, zarówno w tekście planu (uchwale) jak i na rysunku planu (załącznik Nr 1 do uchwały), w odniesieniu do działek (lub ich części) o nr ewid.:

- a) 45 położonej na terenie zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, oznaczonym symbolem MN1,
- b) 465 położonej na terenie zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, oznaczonym symbolem MN3,
- c) 167 położonej na terenie zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, oznaczonym symbolem MN19 oraz na terenach rolniczych, oznaczonych symbolem R,
- d) 171/13, 171/12 i 172 położonych na terenie zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, oznaczonym symbolem MN21,
- e) 181/3 położonej na terenie zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, oznaczonym symbolem MN22 oraz na terenach rolniczych, oznaczonych symbolem R.

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 17 czerwca 2024 r. Rada Miejska w Daleszycach podjęła uchwałę Nr IV/21/2024 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego sołectwa Komórki na terenie gminy Daleszyce.

Wyżej wymieniona uchwała wraz z załącznikami wpłynęła do tut. organu 24 czerwca 2024 r. Natomiast dokumentację prac planistycznych dostarczono w dniu 2 lipca 2024 r.

Wskazać należy, że termin do stwierdzenia nieważności uchwały zaczyna biec od dnia, w którym organ wykonawczy gminy przedłoży wojewodzie uchwałę wraz z załącznikami i dokumentacją prac planistycznych (wyrok NSA z dnia 20 lipca 2018 r., sygn. akt II OSK 2053/16).

W dniu 25 czerwca 2024 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze umożliwiając Przewodniczącemu Rady Miejskiej w Daleszycach złożenie wyjaśnień do przedłożonych do uchwały zarzutów.

Pismem z dnia 26 lipca 2024 r., znak: AR.0004.49.2024, uzupełnionym w dniu 29 lipca 2024 r., zwanym dalej odpowiedzią na wszczęcie postępowania nadzorczego, 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 2023 r., poz. 977 ze zm.), zwanej dalej u.p.z.p., w związku z art. 67 ust. 3 Ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2023 r., poz. 1688). Tym samym, tut organ dokonał oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały na podstawie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w brzmieniu obowiązującym do 23 września 2023 r.,

- 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 trybu sporządzania planu miejscowego.

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 2024 r., poz. 82) poprzez brak uzyskania zgody 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.

Stosownie do art. 3 Ustawy z dnia 28 września 1991r. o lasach (t. j. Dz. U. z 2024r., poz. 530 , lasem jest grunt:

1) o zwartej powierzchni co najmniej 0,10 ha, pokryty roślinnością leśną (uprawami leśnymi) - drzewami i krzewami oraz runem leśnym - lub przejściowo jej pozbawiony:

a) przeznaczony do produkcji leśnej lub

- b) stanowiący rezerwat przyrody lub wchodzący w skład parku narodowego albo
- c) wpisany do rejestru zabytków;

2) 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 wykorzystywany na parkingi leśne i urządzenia turystyczne.

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.

Należy podkreślić, że przedmiotowy plan miejscowy zastąpił miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego sołectwa Komórki na terenie gminy Daleszyce uchwalony w 2013 r., przyjęty Uchwałą Nr XXIX/37/2012 Rady Miejskiej w Daleszycach z dnia 29 kwietnia 2013 r., zwany dalej *planem z 2013 r.* Plan ten został opublikowany w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego z dnia 11 czerwca 2013 r., poz. 2431.

Tut. organ badając sprawę dokonał analizy porównawczej rysunku przedmiotowego planu z rysunkiem *planu z 2013 r.* Analiza ta wykazała, że w *planie z 2013 r.* działki wymienione w petitum rozstrzygnięcia nadzorczego znajdują się na terenach lasów, oznaczonych symbolem ZL. Natomiast rysunek przedmiotowego planu, wskazuje, że przedmiotowe działki znajdują się na terenach zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oznaczonej symbolami: MN1, MN3, MN19, MN21 i MN 22 oraz terenach rolniczych oznaczonych symbolem R.

Z podkładu mapowego, na którym sporządzono rysunek planu miejscowego, wynika że na działkach (lub ich części) nr ewid.:

- 45 położonej na terenie zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, oznaczonym symbolem MN1,
- 465 położonej na terenie zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, oznaczonym symbolem MN3,
- 167 położonej na terenie zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, oznaczonym symbolem MN19 oraz na terenach rolniczych, oznaczonych symbolem R,
- 171/13, 171/12 i 172 położonych na terenie zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, oznaczonym symbolem MN21,
- 181/3 położonej na terenie zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, oznaczonym symbolem MN22 oraz na terenach rolniczych oznaczonych symbolem R,

występuje użytek leśny Ls.

Również wypis z ewidencji gruntów i budynków (dołączony do odpowiedzi na wszczęcie postępowania nadzorczego) wskazuje, że na przedmiotowych działkach występują użytki leśne (o powierzchni większej niż 0,1 ha).

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 leśne 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 tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oraz tereny rolnicze, 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.

Z odpowiedzi na wszczęcie postępowania nadzorczego wynika, że:

- działka nr ewid. 45 znajdująca się na terenie MN 1,
- działka nr ewid. 465 znajdująca się na terenie MN 3,
- działki znajdujące się na terenach: MN19, MN21 i MN22,

nie wymagają uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne, ponieważ zgoda taka została uzyskana do miejscowego planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego gminy Daleszyce, który obowiązywał do dnia 31 grudnia 2003 r (uchwała Nr 31/92 Rady Gminy w Daleszycach z dnia 18 grudnia 1992r.).

Tut organ nie może przyjąć takiej argumentacji, ponieważ:

- w przedmiotowej sprawie nieobowiązujący miejscowy plan ogólny zagospodarowania przestrzennego gminy Daleszyce z 1992 r. nie ma znaczenia – w jego miejsce uchwalono *plan z 2013 r.*

Należy jednocześnie podkreślić, że w uzasadnieniu uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z 29 listopada 2010 r., sygn. akt II OPS 1/10, wskazano że organ planistyczny mimo uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne, może "odstąpić" od dokonania zmiany przeznaczenia gruntów leśnych (w części lub w całości). 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 m.p.z.p., rada gminy będzie chciała zmienić uchwalony plan miejscowy i jednak zmienić przeznaczenie danego gruntu leśnego na cele nieleśne, to będzie konieczne przeprowadzenie 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.

Skoro w *planie z 2013 r.* ww. działki zostały przeznaczone pod tereny lasów, oznaczone symbolem ZL (fakt ten potwierdza również ewidencja gruntów i budynków - ww. działki posiadają grunt leśny Ls o powierzchni powyżej 0,1 ha), to Gmina Daleszyce chcąc wprowadzić w to miejsce inne przeznaczenie niż leśne, powinna uzyskać stosowną zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne. Wymaganej zgody brak jest zarówno w dokumentacji prac planistycznych, jak również nie dostarczono takiej zgody do odpowiedzi na wszczęcie postępowania nadzorczego.

Nie może mieć miejsce np. sytuacja, w której duża działka nr ewid. 167 (o powierzchni 3,6 ha):

- w planie z 2013 r. jest przeznaczona pod tereny lasów (ZL),
- wypis z ewidencji gruntów i budynków wskazuje, że cała działka ma użytek Ls,
- z geoportalu wynika, że na działce rośnie las,

a w przedmiotowym planie działka ta jest przeznaczona na cele nieleśne, bez wymaganej przepisami zgody.

Należy również zaznaczyć, że z pisma Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 19 kwietnia 2024 r., znak: DLŁ-WNL.8136.35.2024.MP (3128707.12176501.9883754), skierowanego do wszystkich wojewodów, wynika, że „decyzja zezwalająca na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne jest wydawana do konkretnej uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia bądź zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Dlatego w przypadku, gdy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie zostanie zrealizowany i rada gminy (miasta) podejmie kolejną uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia lub zmianie istniejącego planu należy wystąpić do Ministra Klimatu i Środowiska o uzyskanie kolejnej zgody”.

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 Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 kwietnia 2023 r., sygn. akt I OSK 381/22 oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 czerwca 2021 r., sygn. akt VII SA/Wa 283/21.

Po wyeliminowaniu z uchwały zapisów wskazanych w petitum niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, pozostała część uchwalonego planu miejscowego, przyjętego uchwałą Nr IV/21/2024 Rady Miejskiej w Daleszycach z dnia 17 czerwca 2024 r. może funkcjonować w obrocie prawnym. Tym samym, **stwierdzenie nieważności uchwały jedynie w części określonej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego**, jest uzasadnione.

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.

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.

Józef Bryk
Wojewoda Świętokrzyski