



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),

stwierdzam nieważność

§ 4. pkt 6, §18, §26 ust. 4 pkt 5 uchwały Nr LXXXI/496/24 Rady Miejskiej w Kowarach z dnia 29 lutego 2024 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszarów położonych w jednostce urbanistycznej Kowary Krzaczyzna C, a także załącznika graficznego do uchwały w zakresie terenu 1P.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Kowarach, na sesji w dniu 29 lutego 2024 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2023 r. poz. 977 ze zm.), w związku z uchwałą Nr LVII/347/22 Rady Miejskiej w Kowarach z dnia 30 czerwca 2022 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszarów położonych w jednostce urbanistycznej Kowary Krzaczyzna C, podjęła uchwałę Nr LXXXI/496/24 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszarów położonych w jednostce urbanistycznej Kowary Krzaczyzna C, zwaną dalej „uchwałą”.

Dokumentacja planistyczna do przedmiotowej uchwały wpłynęła do organu nadzoru w dniu 5 marca 2024 r.

Wskazać należy, że termin do stwierdzenia nieważności uchwały w przedmiocie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, a także miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zaczyna biec od dnia, w którym organ wykonawczy gminy przedłoży wojewodzie uchwałę z załącznikami i dokumentacją prac planistycznych (zob. wyrok NSA z dnia 20 lipca 2018 r., sygn. akt II OSK 2053/16).

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził:

- podjęcie §4 pkt 6, §18 uchwały oraz załącznika graficznego do uchwały w zakresie terenu 1P z istotnym naruszeniem art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 7 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 82), polegającym na braku uzyskania zgody na zmianę przeznaczenie gruntów leśnych na cele nieleśne,
- podjęcie §26 ust. 4 pkt 5 uchwały z istotnym naruszeniem art. 37a ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, polegającym na wprowadzeniu w planie miejscowym zakazu grodzenia terenu, w sytuacji gdy materia ta powinna być uregulowana w odrębnej uchwale.

Na wstępie podkreślić należy, że podstawy nieważności uchwały w sprawie uchwalenia planu zagospodarowania przestrzennego ustawodawca wskazał w art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z jego treścią, istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części.

Przeprowadzona ocena zgodności z prawem niniejszej uchwały, tj. pod kątem art. 28 ust. 1 ustawy, spowodowała stwierdzenie, że Rada Miejska w Kowarach, uchwalając przedmiotowy plan zagospodarowania przestrzennego, naruszyła w sposób istotny zarówno zasady sporządzania planu miejscowego jak i tryb jego sporządzania.

1.

Rada Miejska w Kowarach w przepisie §18 uchwały ustaliła dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 1P (teren produkcji) jego przeznaczenie oraz parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu. Jednocześnie w przepisie §4 pkt 6 ustaliła dla terenu oznaczonego symbolem P przeznaczenie jako teren produkcji.

W wyniku analizy załącznika graficznego do przedmiotowego planu miejscowego, stanowiącego załącznik nr 1 do uchwały, stwierdzono, że na terenie oznaczonym symbolem P1 usytuowany jest użytek leśny Ls.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, wymagającego zgody, o której mowa w ust. 2, dokonuje się w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, sporządzonym w trybie określonym w przepisach o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Z kolei w myśl ust. 2 tego przepisu przeznaczenie na cele nieleśne gruntów leśnych stanowiących własność Skarbu Państwa - wymaga uzyskania zgody właściwego ministra lub upoważnionej przez niego osoby.

Odnosząc powyższe wymagania do procedury opracowywania i przyjmowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ustawodawca w art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym postanowił, że wójt, burmistrz albo prezydent miasta w toku procedowania procedury planistycznej występuje o uzyskanie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, jeżeli wymagają tego przepisy odrębne.

W pisemnych wyjaśnieniach z dnia 28 marca 2024 r. Burmistrz Miasta Kowary wskazał, że „Podczas przygotowywania projektu planu zasugerowano się przeznaczeniem rolniczym z obowiązującego planu miejscowego (teren 21R1 w MPZP Miasta Kowary dla jednostki urbanistycznej Kowary Krzaczyzna A przyjęty uchwałą nr XXXVIII/206/05 Rady Miejskiej w Kowarach (ze zmianą przyjętą uchwałą nr XXXV/224/21 Rady Miejskiej w Kowarach). Z tego powodu nie wystąpiono z wnioskiem o zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne, mimo że zgoda taka była wymagana. Biorąc pod uwagę popełniony błąd, wnoszę o uchylenie uchwały Nr XXXI/496/24 Rady Miejskiej w Kowarach z dnia 29 lutego 2024 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszarów położonych w jednostce urbanistycznej Kowary Krzaczyzna C w zakresie terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 1P, pozostawiając pozostałe ustalenia planu w obrocie prawnym”.

Z powyższych wyjaśnień wynika, że dla terenu oznaczonego symbolem P1 nie uzyskano zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na nieleśne. W związku z powyższym Rada Miejska w Kowarach nie była uprawniona do ustalenia w planie innego przeznaczenia niż leśne, terenów obejmujących grunty leśne bez uzyskania wymaganej zgody. Brak uzyskania powyższej zgody narusza procedurę sporządzenia planu, co stanowi o istotnym naruszeniu trybu sporządzania planu miejscowego.

Organ nadzoru nadmienia, że 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. Podobne stanowisko w omawianej kwestii zajął Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 25 maja 2009 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1900/08 ”.

Z uwagi na powyższe konieczne jest wyeliminowanie z obrotu prawnego przepisów §4 pkt 6, §18 uchwały oraz załącznika graficznego do uchwały w zakresie terenu 1P.

2.

Przepisem §26 ust. 4 pkt 5 uchwały Rada Miejska w Kowarach wprowadziła na terenach zieleni urządzonej (tereny od 1ZP do 4ZP) zakaz grodzenia terenu.

Należy wskazać, że ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w brzmieniu ustalonym przez ustawę z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz. U. poz. 774 z późn. zm.), stanowi, iż rada gminy może ustalić w formie uchwały zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane (art. 37a ust. 1). W uchwale, o której mowa w ust. 1, rada gminy może ustalić zakaz sytuowania ogrodzeń oraz tablic reklamowych i urządzeń reklamowych, z wyłączeniem szyldów (art. 37a ust. 3).

Zarówno wykładnia językowa, jak i systemowa wskazują jednoznacznie, że uchwała, o której mowa w tym przepisie art. 37a, to uchwała inna niż miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Należy bowiem zauważyć – po pierwsze – że wtedy, gdy określona materia ma zostać uregulowana w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, ustawa posługuje się pojęciem planu miejscowego, a nie pojęciem uchwały, zaś – po drugie – art. 37a został (w ramach systematyki ustawy) dodany po przepisach odnoszących się do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Konieczność podjęcia – w celu uregulowania materii wskazanej w art. 37a ustawy – odrębnej uchwały potwierdza również wykładnia historyczna. Po trzecie zatem, wskazać można, że wraz z wprowadzeniem do ustawy art. 37a, uchylony został art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy, który wskazywał, że w planie miejscowym określa się w zależności od potrzeb zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane. Pozwala to na przyjęcie, że zamiarem ustawodawcy było wyeliminowanie materii objętej uchwałą wydawaną na podstawie nowej normy kompetencyjnej z miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (zob. także wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 17 grudnia 2019 r. sygn. akt II SA/Bd 610/19). Co więcej, ustawa o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu, zawiera przepisy przejściowe, zgodnie z którymi miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego obowiązujące w dniu wejścia w życie ustawy zmieniającej zachowują moc (art. 12 ust. 1), a regulacje miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego obowiązujących w dniu wejścia w życie ustawy i przyjętych na podstawie art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w brzmieniu dotychczasowym, obowiązują do dnia wejścia w życie uchwały, o której mowa w art. 37a ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą (art. 12 ust. 2).

Jednocześnie ustalono, że do projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w stosunku do których podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu, nieuchwalonych przez radę gminy do dnia wejścia w życie ustawy zmieniającej, stosuje się przepisy dotychczasowe (art. 12 ust. 3). Ustawa o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu weszła w życie w dniu 11 września 2015 r., a uchwała nr LVII/347/22 Rady Miejskiej w Kowarach w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszarów położonych w jednostce urbanistycznej Kowary Krzaczyzna podjęta została w dniu 30 czerwca 2022 r., czyli już w dniu obowiązywania ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu.

Jako czwarty argument wskazujący na brak możliwości podejmowania działań legislacyjnych polegających na dokonaniu przemieszania materii planu miejscowego i uchwały, której zakres przedmiotowy określa art. 37a ust. 1 ustawy, wskazać należy odrębne, odmienne i złożone procedury podejmowania obu uchwał. Zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń mogą zostać ustanowione wyłącznie w oparciu o procedurę regulowaną w art. 37a-37e ustawy.

Wobec powyższego, trzeba zaznaczyć, że choć rada gminy co do zasady nie utraciła kompetencji do określania zasad i warunków sytuowania ogrodzeń, w tym zakazu ich sytuowania, jednak w obecnie obowiązującym stanie prawnym, powinna to uczynić w odrębnej niż plan miejscowy uchwale stanowiącej akt prawa miejscowego, podjętej na podstawie art. 37a ust. 1 i 3 ustawy. Z kolei uregulowanie w planie miejscowym kwestii objętych zakresem przedmiotowym uchwały podejmowanej na podstawie art. 37a ust. 1 i 3 ustawy, zdaniem organu nadzoru stanowi istotne naruszenie prawa (tak też Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu m.in. w wyroku z dnia 27 listopada 2018 r., II SA/Wr 622/18; z 20 listopada 2018 r., II SA/Wr 697/18; z 13 listopada 2018 r., II SA/Wr 696/18; z 29 sierpnia 2018 r., II SA/Wr 466/18; z 12 lipca 2018 r., II SA/Wr 381/18).

Reasumując, w ocenie Organu Nadzoru, żaden miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, w stosunku do którego uchwałę o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu, podjęto po dniu wejścia w życie ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (tj. po dniu 11 września 2015 r.), nie może już zawierać ustaleń dotyczących zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 13 września 2017 r., sygn. akt II SA/Wr 422/17 oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 7 grudnia 2017 r., sygn. akt II SA/Wr 675/17).

Organ nadzoru zaznacza przy tym, że nie zgadza się z argumentacją zawartą w wyjaśnieniach Burmistrza Miasta Kowary z dnia 28 marca 2024r., w myśl której Rada posiada uprawnienie do wprowadzania w planie

miejscowym zakazu grodzenia terenu na podstawie art. 15 ust. 2 pkt 3a, pkt 5 i pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz na podstawie §4 pkt 3, pkt 6 i pkt 10 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Przede wszystkim należy bowiem zauważyć, że przepis art. 37a ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wyraźnie stanowi, że w uchwale, o której mowa w ust. 1, rada gminy może ustalić zakaz sytuowania ogrodzeń.

Mając na uwadze powyższe, w ocenie organu nadzoru zasadne i celowe jest stwierdzenie nieważności §26 ust. 4 pkt 5 uchwały, z uwagi na istotne naruszenie art. 37a ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Biorąc powyższe pod uwagę postanowiono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z 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.

Wojewoda Dolnośląski

Maciej Awizeń