

P. P. B. 2014/14

WOJEWODA ŚLĄ
NR IFIIL.4131.11.2



Urząd Gminy Konopiska
12/05/2014 11:37DK/2771/2014



Katowice, 8 maja 2014 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (t.j.: Dz.U. 2013 r., poz. 594 z późn. zm.) w związku z art. 28 ust. 1. ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (test jedn. Dz. U. z 2012 r. poz. 647 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 337/XLIII/2014 Rady Gminy Konopiska z dnia 27 marca 2014r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Jamki II” w całości.

Uzasadnienie

Rada Gminy Konopiska w dniu 27 marca 2014r. podjęła uchwałę Nr 337/XLIII/2014 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Jamki II”.

Stosownie do przepisu art. 20 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012r., poz. 647 ze zm.), zwanej dalej: ustawą, Wójt Gminy Konopiska przekazał w dniu 8 kwietnia 2014r. organowi nadzoru wymienioną na wstępie uchwałę wraz z załącznikami oraz dokumentacją prac planistycznych w celu zbadania zgodności powyższej uchwały z przepisami prawnymi.

W toku badania legalności uchwały Nr 337/XLIII/2014 pod względem jej zgodności z prawem organ nadzoru stwierdził, że przedmiotowa uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa dotyczącym zasad i trybu sporządzania planu miejscowego polegających na:

- wprowadzeniu do treści powyższej uchwały w § 10 ust. 6 pkt 14 regulacji prawnych naruszających przepisy art. 15 ust. 2 pkt 1 i art. 6 w związku z art. 3 ust. 1 i art. 4 ust. 1 ustawy,
- nie dopełnieniu obowiązku uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia części gruntów leśnych na cele nieleśne w trybie art. 17 pkt 6 lit c ustawy, wynikającego z art. 7 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 3 lutego 1995r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (tekst jednolity: Dz. U. z 20013r., poz. 1205), zwanej dalej u.o.g.r.l., w związku z planowaną zabudową mieszkaniowo - usługową i obsługującymi ją drogami wewnętrznymi.

Biorąc pod uwagę powyższe uchybienia organ nadzoru wszczął dnia 24 kwietnia 2014r. postępowanie nadzorcze oraz poinformował Radę Gminy Konopiska o możliwości złożenia wyjaśnień. Pismem z dnia 28 kwietnia 2014r. o znaku GR.6722.6.2013 Gmina Konopiska złożyła wyjaśnienia odnoszące się do stwierdzonych przez organ nadzoru nieprawidłowości.

Organ nadzoru, po powtórным przeanalizowaniu legalności przedmiotowej uchwały z uwzględnieniem wyjaśnień gminy, podtrzymał swoje wcześniejsze stanowisko w tej sprawie.

Kwestionowane postanowienia uchwały Nr 337/XLIII/2014 dotyczą § 10 ust. 6 pkt 14 o treści: „wylesienie w granicach poszczególnych działek budowlanych nie może przekroczyć 50% powierzchni leśnej wg stanu na dzień wejścia planu w życie;”. Powyższy zapis związany jest z ustaleniem w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego „Jamki II” zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z usługami oraz dróg wewnętrznych częściowo na terenach leśnych. W trakcie sporządzania powyższego planu miejscowego, na podstawie art. 7 ust. 2 pkt 5 u.o.g.r.l., uzyskano zgodę Marszałka Województwa Śląskiego (decyzja 72 TW/2014 z dnia 15 stycznia 2014r.) na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne o powierzchni 0,55 ha, zgodnie z opracowanym wnioskiem leśnym (zgoda została wydana łącznie dla planów miejscowych „Aleksandria I – Tereny przemysłowe” i „Jamki II”). Po przeanalizowaniu wniosku leśnego organ nadzoru stwierdził, iż powierzchnia 0,55 ha gruntów leśnych przeznaczonych do zmiany przeznaczenia na cele nieleśne została wyliczona w przybliżeniu jako 50% z 1,20 ha powierzchni lasów znajdujących się w liniach rozgraniczających terenów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową jednorodziną z usługami, oznaczonych symbolem 2 MN, z uwzględnieniem nieobowiązującego, wg oznaczeń (legandy) na rysunku

planu, podziału na działki budowlane i drogi wewnętrzne (adekwatnie do ustalenia § 10 ust. 6 pkt 14 tekstu planu). Tereny leśne przewidziane do zachowania, o których mowa w ustaleniu § 10 ust. 6 pkt 14 tekstu planu i dla których wójt gminy nie wystąpił do Marszałka Województwa Śląskiego o zmianę przeznaczenia na cele nieleśne na podstawie art. 7 ust. 2 pkt 5 u.o.g.r.l., powinny być wyznaczone w planie miejscowym w liniach rozgraniczających i być oznaczone symbolem ZL, jak inne tereny leśne objęte granicami planu miejscowego „Jamki II”.

Stosownie do art. 7 ust. 2 pkt 5 u.o.g.r.l. zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne dokonuje się w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, sporządzonym w trybie określonym w przepisach ustawy, po uzyskaniu zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne, wynikającej z art. 17 pkt 6 lit c ustawy.

Powyższa zasada znalazła potwierdzenie w wyroku z dnia 19 lipca 2012 r. w sprawie II OSK 761/11, w której Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie orzekł, iż: „*przepis art. 7 ust. 1 ustawy z 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych stanowi odzwierciedlenie ogólnej zasady, że jeśli przeznaczenie gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne wymaga zgody właściwego organu administracji, to taka zmiana przeznaczenia może nastąpić jedynie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, sporządzonym w trybie określonym w u.p.z.p.*”

Organu nadzoru stoi na stanowisku, iż wniosek o wyrażenie zgody na nieleśne przeznaczenie gruntów leśnych powinien obejmować całą powierzchnię lasów (1,20 ha) występujących w liniach rozgraniczających terenu oznaczonego symbolem 2 MN, a nie tylko ich część (0,55 ha), tym bardziej, że zmiana przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne przeprowadzona w trakcie procedury opracowania planu miejscowego nie obliguje inwestora do wyłączenia całej powierzchni gruntów leśnych z produkcji, a następnie wyrębu lasu na terenie, którego jest właścicielem. Wylesienia, o którym mowa w § 10 ust. 6 pkt 14 tekstu planu, dokonuje się poza procedurą sporządzenia planu miejscowego, przed uzyskaniem pozwolenia na budowę, w drodze decyzji o wyłączeniu gruntów leśnych z produkcji leśnej (jednym z warunków uzyskania decyzji jest zmiana przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne dokonana na etapie sporządzenia planu miejscowego).

W opinii organu nadzoru powierzchnia 0,55 ha lasów wyliczona pod zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne może się okazać w rzeczywistości niewystarczająca na zrealizowanie powyższej zabudowy przy ostatecznie innym, niż proponowany w planie miejscowym „Jamki II”, podziale na działki budowlane. Zgodnie bowiem z ustaleniami planu minimalna powierzchnia nowo wydzielanych działek budowlanych pod zabudowę mieszkaniową i mieszkaniowo-usługową wynosi 800 m², a pod usługi 300 m². Ponadto należy uwzględnić obiekty infrastruktury technicznej i drogi wewnętrzne oraz odległości zabudowy od linii lasu (przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 75, poz. 690 ze zm.) w rozdziale 7 regulują usytuowanie budynków z uwagi na bezpieczeństwo pożarowe; art. 271 ust. 8 rozporządzenia przewiduje, że najmniejszą odległość budynków, w tym mieszkalnych od granicy lasu należy przyjmować, jak odległość ścian tych budynków od ściany budynku ZL z pokryciem dachu rozprzestrzeniającym ogień, co odpowiada odległości 12 m). Poza tym po wylesieniu kolejnych działek może się okazać, że w granicach działki budowlanej znajdzie się część lasu, która w rzeczywistości nie będzie już lasem (legalną definicję lasu zawiera art. 3 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2005 r. Nr 45, poz. 435); lasem w rozumieniu tej ustawy jest m. in. grunt o powierzchni co najmniej 0,10 ha, pokryty roślinnością leśną - drzewami i krzewami oraz runem leśnym - lub przejściowo jej pozbawiony, przeznaczony do produkcji leśnej).

Ponadto podkreślić należy, iż w opinii organu nadzoru ustalenie, o którym mowa w § 10 ust. 6 pkt 14 tekstu planu stanowi przekroczenie przez Radę Gminy Konopiska delegacji ustawowej w zakresie rozstrzygania spraw dotyczących wykonywania prawa własności nieruchomości, określonego w art. 6 ustawy, zgodnie z którym ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości i każdy ma prawo, w granicach określonych ustawą do zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny, zgodnie z warunkami ustalonymi w planie miejscowym, jeżeli nie narusza to chronionego prawem interesu publicznego oraz do ochrony własnego interesu prawnego przy zagospodarowaniu terenów należących do innych osób lub jednostek organizacyjnych. Powyższe przepisy nie wykluczają wprawdzie dopuszczalności ingerencji organu planistycznego w prawo własności, jednak wykluczają dopuszczalność ingerencji w istotę prawa własności, a także nieuzasadnione, z punktu widzenia interesu publicznego, ograniczenie tego prawa w drodze miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Rozważając

kwestię naruszenia istoty prawa własności wskazać należy, iż przepis § 10 ust. 6 pkt 14 uchwały ogranicza to prawo, gdyż możliwość inwestowania na działce budowlanej została zawężona poprzez nakaz ograniczenia wylesienia do 50% powierzchni leśnej na poszczególnych działkach budowlanych.

Mając na uwadze to, że obowiązkiem organu planistycznego było takie sformułowanie przepisów prawa miejscowego, które realizowałyby wymogi interesu publicznego z równoczesnym poszanowaniem prawa własności należy stwierdzić, że wprowadzenie nakazu § 10 ust. 6 pkt 14 uchwały jest nieuzasadnione. Przysługujące gminie władztwo planistyczne, określone w art. 3 ust. 1, może być zrealizowane w sytuacji, jeśli jest uzasadnione interesem publicznym, który tłumaczy wprowadzenie tego ograniczenia. Władztwo planistyczne nie może być traktowane jako niczym nieuzasadniona ingerencja gminy w prawa właścicielskie. Ingerencja ta nie może bowiem prowadzić do nadużycia przysługujących gminie uprawnień.

Mając na względzie powyższe uchybienia należy stwierdzić, iż uchwalając miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego „Jamki II” z ustaleniem zawartym w § 10 ust. 6 pkt 14 tekstu planu i nie występując o zgodę do Marszałka Województwa Śląskiego na zmianę przeznaczenia całości gruntów leśnych na cele nieleśne w granicach terenu oznaczonego symbolem 2 MN, Rada Gminy Konopiska przekroczyła swoje uprawnienia wynikające z przepisu art. 3 ust. 1 ustawy, który daje wprawdzie gminie możliwość samodzielnego kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej na terenie gminy (ustalenie przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu) jako zadanie własne w ramach przysługującego jej tzw. „władztwa planistycznego”, lecz w granicach upoważnienia ustawowego zawartego w art. 15 ust. 2 ustawy. Powyższe ustalenie narusza przepis art. 15 ust. 2 pkt 1, zgodnie z którym w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Ponadto, skoro przepis art. 4 ust. 1 ustawy stanowi, iż w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego ustala się przeznaczenie terenu i określa sposób jego zagospodarowania, niezwykle istotne jest, żeby plan ten nie pozostawiał żadnych wątpliwości co do przeznaczenia objętych nim terenów, aby był czytelny i spójny.

Jak zauważa Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 13 marca 2013r. o sygn. akt II OSK 2570/12: „Uprawnienie gminy do kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej nie może usprawiedliwić formułowania niejasnych i nieczytelnych regulacji, w wyniku stosowania których mogłoby dojść do nie dających się pogodzić odrębności w sposobie postępowania odbiorców tych norm.”.

Ponadto organ nadzoru stwierdza, iż do wniosku leśnego przekazanego do Marszałka Województwa Śląskiego w celu uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne załączono projekt planu miejscowego, który na zawierał ustalenia § 10 ust. 6 pkt 14 tekstu planu, dotyczącego zachowania 50% powierzchni leśnej w granicach poszczególnych działek budowlanych (wniosek leśny nie obejmował tej powierzchni lasów), co w sposób istotny spowodowało naruszenie trybu sporządzenia przedmiotowego planu miejscowego.

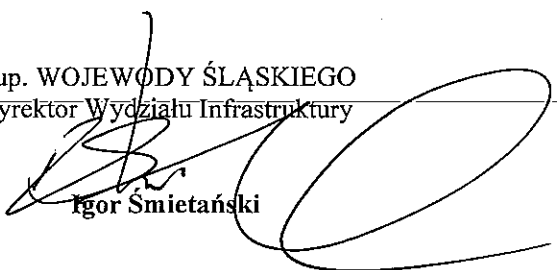
Przedstawione powyżej argumenty świadczą, iż uchwała Nr 337/XLIII/2014 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Jamki II” została podjęta z naruszeniem zasad i trybu sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

Mając na uwadze powyższe, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały wskazanej w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia w całości z powodu istotnego naruszenia przepisów prawa.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo złożenia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni od jego doręczenia.

z up. WOJEWODY ŚLĄSKIEGO
Dyrektor Wydziału Infrastruktury


Igor Śmiateński

Otrzymują:

1. Rada Gminy Konopiska, ul. Lipowa 5, 42-274 Konopiska
2. Ad acta/UD