



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA OPOLSKIEGO

Opole, dnia 26 sierpnia 2019 r.

Poz. 2678

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IN.I.743.57.2019.AB WOJEWODY OPOLSKIEGO

z dnia 1 sierpnia 2019 r.

Na podstawie art. 91 ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz. U. z 2019 r., poz. 506) oraz art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (j.t. Dz. U. z 2018 r., poz. 1945 ze zm.) **stwierdzam w części nieważność uchwały nr XII/119/2019 Rady Miejskiej w Strzelcach Opolskich z dnia 26 czerwca 2019 r.** w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Strzelce Opolskie dla wsi Ligota Dolna w następującym zakresie:

- 1) § 6 ust. 1 pkt 10 lit. d;
- 2) § 22 ust. 3;
- 3) § 23 ust. 2.

UZASADNIENIE

Rada Miejska w Strzelcach Opolskich na sesji w dniu 26 czerwca 2019 r. podjęła uchwałę w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Strzelce Opolskie dla wsi Ligota Dolna.

Po przeprowadzeniu czynności sprawdzających organ nadzoru pismem z dnia 30 lipca 2019 r., znak IN.I.743.57.2019.AB, na podstawie art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (j.t. Dz. U. z 2018 r., poz. 2096 ze zm.) w związku z art. 91 ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym zawiadomił Przewodniczącego Rady Miejskiej w Strzelcach Opolskich o wszczęciu postępowania nadzorczego.

Po przeanalizowaniu przedmiotowej uchwały oraz załączonej do niej dokumentacji prac planistycznych, a także przepisów prawa, stwierdzono następujące naruszenia prawa:

1. § 115 i § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (j.t. Dz. U. z 2016 r., poz. 283 ze zm.) w związku z art. 15 ust. 2 i ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu poprzez wykroczenie przez Radę Miejską w Strzelcach Opolskich poza ustawowe upoważnienie zakresu spraw przekazanych radzie do uregulowania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Naruszenie to odnosi się do § 6 ust. 1 pkt 10 lit. d uchwały w sprawie planu, w którym wśród zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu ustala się na obszarze objętym planem *zakaz dokonywania zmiany trwałych użytków zielonych na grunty orne na terenach rolnych i leśnych*. W ocenie tutejszego organu nadzoru przepisem tym Rada Miasta dokuje nieuprawnionej ingerencji w sposób użytkowania terenów rolniczych i leśnych - poprzez nałożenie na właścicieli tych gruntów obowiązku prowadzenia określonego rodzaju uprawy, w tym przypadku łąk i pastwisk.

Podstawowym przepisem, z którego wywieść należy postawiony zarzut, jest art. 14 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowiący, iż *w celu ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*. Szczegółowe kompetencje rady gminy w tym zakresie formułuje art. 15 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, poprzez określenie obowiązkowych elementów miejscowego planu

zagospodarowania przestrzennego. Jako pierwsze w katalogu tych obowiązkowych elementów zostaje wskazane: *przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania*. W ślad za ustawą rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. nr 164, poz. 1587) w § 4 pkt 1 doprecyzowuje, że *ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów powinny zawierać określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania, a także symbol literowy i numer wyróżniający go spośród innych terenów*. Analiza przywołanych przepisów pozwala na stwierdzenie, że:

- ustawodawca do kompetencji rady gminy zaliczył wyłącznie określenie: przeznaczenia terenów oraz określenie zasad lub sposobów zagospodarowania terenów,
- kluczowa dla postawionego zarzutu jest odpowiedź na pytanie, czy dopuszczalne jest formułowanie przez radę gminy, w ramach przyznanej kompetencji do określania przeznaczenia terenu oraz zasad lub sposobów ich zagospodarowania, obowiązku prowadzenia na gruntach rolnych i leśnych określonego rodzaju uprawy jaką są trwałe użytki zielone.

Zasady i sposoby zagospodarowania dotyczące terenów zabudowanych albo przeznaczonych pod zabudowę, a kształtowane poprzez narzędzia prawne określone w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, nie dają radzie kompetencji w zakresie określania sposobu użytkowania niezabudowanych terenów rolniczych i leśnych.

Co należy rozumieć pod pojęciem przeznaczenia terenu, określają przepisy rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Załącznik nr 1 do ww. rozporządzenia, określa podstawowe barwne oznaczenia graficzne i literowe dotyczące przeznaczenia terenów, które należy stosować na projekcie rysunku planu. Jako odrębną kategorię wyróżniono lasy oraz tereny rolnicze. Obu przeznaczeniom przypisano określone oznaczenie barwne i symbol literowy. Brak jest w przepisach prawa definicji terenów rolniczych. Niemniej ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych jest kluczowe przy określaniu możliwości przeznaczenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na cele nierolne i nieleśne gruntów rolnych. Zgodnie z art. 2 ust. 1 te same ustawy, grunty te:

- 1) *określone w ewidencji gruntów jako użytki rolne;*
- 2) *pod stawami rybnymi i innymi zbiornikami wodnymi, służącymi wyłącznie dla potrzeb rolnictwa;*
- 3) *pod wchodzącymi w skład gospodarstw rolnych budynkami mieszkalnymi oraz innymi budynkami i urządzeniami służącymi wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno-spożywczemu;*
- 4) *pod budynkami i urządzeniami służącymi bezpośrednio do produkcji rolniczej uznanej za dział specjalny, stosownie do przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych i podatku dochodowym od osób prawnych;*
- 5) *parków wiejskich oraz pod zadrzewieniami i zakrzewieniami śródpolnymi, w tym również pod pasami przeciwwietrznymi i urządzeniami przeciwoerozyjnymi;*
- 6) *rodzinnych ogrodów działkowych i ogrodów botanicznych;*
- 7) *pod urządzeniami: melioracji wodnych, przeciwpowodziowych i przeciwpożarowych, zaopatrzenia rolnictwa w wodę, kanalizacji oraz utylizacji ścieków i odpadów dla potrzeb rolnictwa i mieszkańców wsi;*
- 8) *zrehabilitowane dla potrzeb rolnictwa;*
- 9) *torfowisk i oczek wodnych;*
- 10) *pod drogami dojazdowymi do gruntów rolnych.*

Zgodnie z art. 3 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (j.t. Dz. U., 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.*

Żadna z przedstawionych definicji nie określa przeznaczenia gruntu (terenu) rolnego i leśnego poprzez rodzaj lub charakter prowadzonej na tych gruntach uprawy (grunt orny, użytek zielony). Organ nadzoru stoi na stanowisku, że kwestionowanego przepisu nie można uznać za doprecyzowanie przeznaczenia terenów rolnych i lasów, dopuszczalnego w ramach władztwa planistycznego gminy wynikającego z art. 14 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Władztwo to winno się ograniczyć do ewentualnego doprecyzowania przeznaczenia gruntów rolnych na jedno ze wskazanych w art. 2 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. W przypadku przeznaczenia terenów pod lasy kompetencje gminy są jeszcze bardziej ograniczone, bo związane ustaleniami planów urządzenia lasu w zakresie granic i powierzchni lasów (art. 20 ust. 1 ustawy o lasach) i przepisami ustawy o lasach w zakresie gospodarki leśnej.

W ocenie organu nadzoru próba wpływu przez Radę Miasta w Strzelcach Opolskich na rodzaj upraw rolnych i leśnych stanowi nieuprawnioną ingerencję w sposób wykonywania prawa własności i wykracza poza przyznane władztwo planistyczne. Tym samym, powyższy zapis należało wyeliminować z obrotu prawnego jako istotne naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

2. Art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i art. 3 pkt 2 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (j.t. Dz. U. z 2018 r., poz. 2129 ze zm.) poprzez wadliwe ustalenie przeznaczenia terenów określonych symbolami ZL1, ZL2, ZL3, ZL4, ZLP1, ZLP2, ZLP3 i ZLP4, (§ 22 ust. 3 oraz § 23 ust. 2 badanej uchwały) polegające na wprowadzenie zakazu lokalizacji budynków na terenie lasów i planowanych zalesień.

W § 22 badanej uchwały określono ustalenia dla terenów oznaczonych symbolami ZL1, ZL2, ZL3 i ZL4 i przeznaczeniu podstawowym - las: a w tym: „*Zakazuje się lokalizacji budynków*” (ust. 3). Podobnie w § 23 ust. 2 dla terenów oznaczonych symbolami ZLP1, ZLP2, ZLP3 i ZLP4 o przeznaczeniu podstawowym - grunty orne do zalesienia, ustalono zakaz lokalizacji budynków. Organ nadzoru wskazuje, że wprowadzenie takiej normy jest zbędne z uwagi na ustawowy zakaz przeznaczania gruntów leśnych na cele nieleśne bez zgody właściwego organu dokonywanej w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych). Ponadto wprowadzony zakaz narusza przepisy ustawy o lasach, które precyzują jakie grunty zaliczone są do lasów (art. 3). Są to m.in grunty związane z gospodarką leśną, zajęte pod wykorzystywane dla potrzeb gospodarki leśnej budynki i budowle. Kompetencje Rady Miejskiej nie sięgają tak daleko, by modyfikować ustawowe normy, w tym dokonywać wykluczenia gruntów pod budynkami związanymi z gospodarką leśną z kategorii lasów. Zatem normę prawną zawartą w badanej uchwale, która stoi w sprzeczności z przepisami wyższego rzędu, należało usunąć, jako naruszającą w sposób istotny zasady sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Rozstrzygające o zakresie zastosowanego środka nadzoru winno być zachowanie proporcji pomiędzy zastosowanym środkiem, a skalą naruszenia, ale także to, czy wyeliminowanie z obrotu prawnego tylko wadliwych przepisów bądź obszarów nie spowoduje dezintegracji aktu prawnego, pozostawienia w obrocie prawnym aktu niespełniającego wszystkich wymogów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i naruszającego zasady techniki prawodawczej. Równie istotne jest, aby organ nadzoru poprzez swoje rozstrzygnięcie nie wkraczał we władztwo planistyczne gminy np. pozostawiając w obrocie prawnym jeden z dwu wykluczających się zapisów. Biorąc pod uwagę, że:

- stwierdzone naruszenia prawa dotyczą wyłącznie wybranych przepisów uchwały,
- możliwe jest wyeliminowanie wadliwych przepisów bez naruszania spójności aktu, jego kompletności w świetle wymogów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a także, że działania organu nadzoru nie wkroczą w kompetencje Rady Miejskiej -

orzeczono jak na wstępie o stwierdzeniu nieważności badanej uchwały tylko w części odnoszącej się do wadliwych norm prawnych.

POUCZENIE

Na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym niniejsze rozstrzygnięcie może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu administracyjnego w Opolu, za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

z up. Wojewody Opolskiego
Zastępca Dyrektora
Wydziału Infrastruktury i Nieruchomości

Małgorzata Zagaja