



WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI

Kielce, dnia 29-06-2023

Znak: SPN.III.4131.6.2023

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz. U. z 2023 r., poz. 40 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)

stwierdzam nieważność

w całości uchwały Nr L/357/2023 Rady Gminy w Waśniowie z dnia 12 maja 2023 r. w sprawie uchwalenia „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Waśniów”.

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 12 maja 2023 r. Rada Gminy w Waśniowie podjęła uchwałę Nr L/357/2023 w sprawie uchwalenia „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Waśniów”.

Wyżej wymieniona uchwała wraz z załącznikiem nr 5 wpłynęła do tut. organu w dniu 23 maja 2023 r., natomiast załączniki od nr 1 do nr 4 oraz dokumentację prac planistycznych (po wezwaniu – pismo z dnia 24 maja 2023 r.) dostarczono w dniu 31 maja 2023 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 15 czerwca 2023 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze umożliwiając Przewodniczącemu Rady Gminy w Waśniowie złożenie wyjaśnień do przedłożonych do uchwały zarzutów.

Pismem z dnia 21 czerwca 2023 r., znak: OR.RG.0711.21.2023, 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), zwanej dalej u.p.z.p.,
- Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz. U. z 2004 r., Nr 118, poz. 1233), w związku z § 9 Rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy z dnia 17 grudnia 2021 r. (Dz. U. z 2021 r., poz. 2405).

Przepis art. 28 ust. 1 u.p.z.p. stanowi, że istotne naruszenie zasad sporządzania studium, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części.

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 została podjęta z istotnym naruszeniem trybu i zasad sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

I. W zakresie istotnego naruszenia trybu sporządzania studium:

Uchwała narusza art. 11 pkt 7 i art. 12 ust. 1 u.p.z.p. poprzez wyłożenie innego projektu studium do publicznego wglądu w porównaniu z uchwalonym studium.

Zgodnie z art. 11 pkt 7 u.p.z.p. wójt wykląda projekt studium do publicznego wglądu.

W myśl art. 12 ust. 1 u.p.z.p. studium uchwała rada gminy.

U.p.z.p. w art. 11 wymienia enumeratywnie szereg czynności jakie podejmuje organ gminy w celu doprowadzenia do uchwalenia studium, począwszy od uchwały o przystąpieniu do sporządzenia studium, a skończywszy na jego uchwaleniu. Jednym z końcowych etapów sporządzania projektu studium jest jego wyłożenie do publicznego wglądu (art. 11 pkt 7 u.p.z.p.), następnie wójt przedstawia projekt studium wraz z listą nieuwzględnionych uwag radzie gminy do uchwalenia (art. 11 pkt 9 u.p.z.p.) i ostatecznie rada gminy powinna taki projekt studium uchwalić (art. 12 ust. 1 u.p.z.p.).

Tymczasem w nadzorowanej uchwale występuje rozbieżność pomiędzy:

- uchwalonym rysunkiem studium – Uwarunkowania zagospodarowania przestrzennego (załącznik Nr 2 do uchwały) i rysunkiem studium zamieszczonym w danych przestrzennych (załącznik Nr 5 do uchwały), a rysunkiem wyłożonym do publicznego wglądu w dniach od 28 lutego do 22 marca 2023 r. w zakresie szlaków turystycznych, tj.: na uchwalonym rysunku studium i zamieszczonym w danych przestrzennych brak jest niektórych szlaków turystycznych w porównaniu do rysunku wyłożonego do publicznego wglądu w ww. dniach,

- uchwalonym rysunkiem studium – Kierunki zagospodarowania przestrzennego (załącznik Nr 3 do uchwały), a rysunkiem studium zamieszczonym w danych przestrzennych (załącznik Nr 5 do uchwały) i rysunkiem wyłożonym do publicznego wglądu w dniach od 28 lutego do 22 marca 2023 r. w zakresie stanowisk archeologicznych i szlaków turystycznych, tj.: na uchwalonym rysunku studium brak jest numerów stanowisk archeologicznych oraz niektórych szlaków turystycznych (lub mają inne kolory) w porównaniu do rysunku zamieszczonego w danych przestrzennych i wyłożonego do publicznego wglądu w ww. dniach.

Przewodniczący Rady Gminy w Waśniowie wyjaśnił, że rozbieżności na uchwalonych rysunkach studium wynikają z omyłki podczas druku. Podkreślił, że prawidłowa wersja załączników była przedmiotem wyłożenia projektu studium do publicznego wglądu.

W ocenie organu nadzoru przedmiotowa omyłka ma charakter istotny. Projekt studium wyłożony do publicznego wglądu nie może się różnić od uchwalonego studium, ponieważ w przeciwnym przypadku zainteresowane podmioty nie miałyby możliwości zapoznania się ze zmienionym projektem studium i wniesienia ewentualnych uwag.

Skoro (jak podkreślił Przewodniczący Rady Gminy w Waśniowie) prawidłową wersją studium jest dokument wyłożony do publicznego wglądu, to tym samym uchwalone studium jest wadliwe i należy go wyeliminować z obrotu prawnego.

W zakresie istotnego naruszenia zasad sporządzania studium:

Uchwała narusza art. 3 Ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (t. j. Dz. U. z 2022 r., poz. 672 ze zm.) poprzez dopuszczenie na jednym terenie funkcji rozłącznych/sprzecznych tj. na terenie obsługi produkcji w gospodarstwach leśnych dopuszczono zabudowę mieszkaniową jednorodzinną.

Art. 3 ustawy o lasach stanowi, że 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”.

W przedmiotowym studium (Załącznik Nr 1 do uchwały, III część Kierunki Zagospodarowania Przestrzennego, s. 87) dla terenów obsługi produkcji w gospodarstwach leśnych, oznaczonych symbolem RU, nieprawidłowo dopuszczono zabudowę mieszkaniową jednorodzinną, ponieważ jest to funkcja sprzeczna z gospodarką leśną.

Zgodnie z § 3 pkt 2 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (t. j. Dz. U. z 2022 r., poz. 1225) poprzez zabudowę jednorodzinną należy rozumieć „jeden budynek mieszkalny jednorodzinny lub zespół takich budynków, wraz z budynkami garażowymi i gospodarczymi”. Natomiast definicja budynku mieszkalnego jednorodzinnego, określona została w art. 3 pkt 2a Ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (t. j. Dz. U. z 2023 r., poz. 682 ze zm.) w myśl której przez budynek mieszkalny jednorodzinny należy rozumieć „budynek wolno stojący albo budynek w zabudowie bliźniaczej, szeregowej lub grupowej, służący zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, stanowiący konstrukcyjnie samodzielną całość, w którym dopuszcza się wydzielenie nie więcej niż dwóch lokali mieszkalnych albo jednego lokalu mieszkalnego i lokalu użytkowego o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku”.

Z przytoczonych powyżej definicji jasno wynika, iż zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna jest odmiennym przeznaczeniem terenu niż obsługa produkcji w gospodarstwach leśnych.

Należy zaznaczyć, że studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy stanowi obligatoryjny dokument przestrzenny. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 5 lutego 2020 r., sygn. akt IV SA/Po 1012/19, podkreślił, że „studium z założenia ma być aktem elastycznym, który jednak zawiera nieprzekraczalne ramy dla swobody planowania przestrzennego. Studium nie ma, co prawda, mocy aktu powszechnie obowiązującego (nie jest aktem prawa miejscowego), lecz jako akt planistyczny określa politykę przestrzenną gminy i wiąże organy gminy przy sporządzeniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego”. Warto podkreślić, że w studium dopuszczalne jest określenie takiego przeznaczenia terenów, które umożliwi realizację na tym samym terenie zadań o różnych funkcjach. Jednakże nie mogą się one wzajemnie wykluczać i być ze sobą sprzeczne.

Reasumując, funkcja zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej stoi w sprzeczności z produkcją leśną. Zagospodarowanie terenu dla potrzeb zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej jest inne niż dla potrzeb gospodarki leśnej. Funkcje te są rozłączne. A zatem dopuszczenie zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej na terenie obsługi produkcji w gospodarstwach leśnych stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.

Jednocześnie podkreśla się, że występuje różnica pomiędzy tabelą zawartą w treści studium (Załącznik Nr 1 do uchwały – część tekstowa studium, rozdział 25.1 Tereny przeznaczone pod zabudowę), a rysunkiem studium – Kierunki zagospodarowania przestrzennego (załącznik Nr 3 do uchwały) w zakresie nazewnictwa przeznaczenia/funkcji terenu, np. w ww. tabeli tereny oznaczone symbolem RU nazwano „terenami obsługi produkcji w gospodarstwach leśnych”, a na rysunku studium tereny te mają takie samo oznaczenie, ale w legendzie rysunku widnieją jako „tereny produkcji rolnej”. Należy doprowadzić do zgodności części tekstowej z częścią graficzną studium.

Z uwagi na powyższe, organ nadzoru stwierdza, iż w jego ocenie kwestionowana uchwała w sposób istotny narusza obowiązujący porządek prawny, a powyżej podniesione argumenty czynią zasadnym niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze, stwierdzające nieważność powołanej na wstępie uchwały w całości.

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.

wz Wojewody Świętokrzyskiego
Rafał Nowak
Wicewojewoda Świętokrzyski