



WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI

Znak: SPN.III.4130.11.2022

Kielce, dnia 11-04-2022

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz. U. z 2022 r., poz. 559 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 2022 r., poz. 503)

stwierdzam nieważność w całości

uchwały Nr XLII/367/2022 Rady Gminy Bogoria z dnia 22 lutego 2022 r. w sprawie uchwalenia V zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Bogoria – ETAP II.

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 22 lutego 2022 r. Rada Gminy Bogoria podjęła uchwałę Nr XLII/367/2022 w sprawie uchwalenia V zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Bogoria – ETAP II, zwanej dalej zmianą planu.

Na wstępie należy stwierdzić, że przedmiotowa zmiana planu jest zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Bogoria, przyjętego uchwałą Nr V/24/07 Rady Gminy Bogoria z dnia 30 stycznia 2007 r. (Dz. Urz. Woj. Świętokrzyskiego z 2007 r., Nr 50, poz. 794 ze zm.), dla którego opracowano tekst jednolity przyjęty uchwałą Nr XXI/194/2016 Rady Gminy Bogoria z dnia 18 października 2016 r. (Dz. Urz. Woj. Świętokrzyskiego z 2016 r., poz. 4116), zwany dalej planem pierwotnym.

Przedmiotowa zmiana planu obejmuje sołectwa: Ceber, Wierzbka, Niedźwiedź, Malkowice, Wola Malkowska, Grzybów, Domaradzice, Zagorzyce, Wysoki Duże, Witowice, Pelczyce, Jurkowice oraz Budy i została podjęta na podstawie uchwał Nr:

- XIII/104/2019 Rady Gminy Bogoria z dnia 29 października 2019 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego sołectwa Budy i sołectwa Jurkowice w gminie Bogoria, zmienionej uchwałą Nr XXI/209/2020 Rady Gminy Bogoria z dnia 28 lipca 2020 r.,
- XIII/105/2019 Rady Gminy Bogoria z dnia 29 października 2019 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego sołectwa Ceber, sołectwa Gorzków i sołectwa Przyborowice w gminie Bogoria, zmienionej uchwałą Nr XXI/210/2020 Rady Gminy Bogoria z dnia 28 lipca 2020 r.,
- XIII/106/2019 Rady Gminy Bogoria z dnia 29 października 2019 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego sołectwa Domaradzice, sołectwa Szczeglice i sołectwa Zagorzyce w gminie Bogoria, zmienionej uchwałą Nr XXI/211/2020 Rady Gminy Bogoria z dnia 28 lipca 2020 r.,
- XIII/107/2019 Rady Gminy Bogoria z dnia 29 października 2019 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego sołectwa Grzybów, sołectwa Mała Wieś i sołectwa Miłoszowice w gminie Bogoria, zmienionej uchwałą Nr XXI/212/2020 Rady Gminy Bogoria z dnia 28 lipca 2020 r.,
- XIII/110/2019 Rady Gminy Bogoria z dnia 29 października 2019 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego sołectwa Malkowice i sołectwa Wola

Malkowska w gminie Bogoria, zmienionej uchwałą Nr XXI/215/2020 Rady Gminy Bogoria z dnia 28 lipca 2020 r.,

- XIII/112/2019 Rady Gminy Bogoria z dnia 29 października 2019 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego sołectwa Pelczyce, sołectwa Witowice i sołectwa Józefów Witowicki w gminie Bogoria, zmienionej uchwałą Nr XXI/217/2020 Rady Gminy Bogoria z dnia 28 lipca 2020 r.,

- XIII/113/2019 Rady Gminy Bogoria z dnia 29 października 2019 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego sołectwa Wolica, sołectwa Wysoki Duże, sołectwa Wysoki Małe, sołectwa Wysoki Średnie i sołectwa Pęcławice Górne w gminie Bogoria, zmienionej uchwałą Nr XXI/218/2020 Rady Gminy Bogoria z dnia 28 lipca 2020 r.,

- XIII/114/2019 Rady Gminy Bogoria z dnia 29 października 2019 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego sołectwa Lagówka, sołectwa Niedźwiedz, sołectwa Ujazdek i sołectwa Wierzbka w gminie Bogoria, zmienionej uchwałą Nr XXI/219/2020 Rady Gminy Bogoria z dnia 28 lipca 2020 r.

Z ww. wymienionych uchwał inicjujących wynika, że do planu pierwotnego wprowadza się:

- kilkadziesiąt nowych terenów (zarówno w tekście jak i na rysunkach) wraz z określeniem ich sposobu zabudowy i zagospodarowania tj.: tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, oznaczone symbolem MN; tereny zabudowy usługowej, oznaczone symbolem U; tereny zabudowy zagrodowej, oznaczone symbolem RM; tereny zabudowy rekreacji indywidualnej, oznaczone symbolem TL; tereny obsługi produkcji w gospodarstwach rolnych, hodowlanych, ogrodniczych oraz gospodarstwach leśnych i rybackich, oznaczone symbolem RU; tereny elektrowni fotowoltaicznych, oznaczone symbolem EF; tereny infrastruktury kanalizacyjnej, oznaczone symbolem K,

- korektę ustaleń tekstowych planu pierwotnego w zakresie objętym całym opracowaniem, dotyczących zmiany parametrów, wskaźników i warunków zabudowy, zagospodarowania i użytkowania terenów, dostosowujących zapisy dokumentu do obowiązujących wymogów prawnych oraz potrzeb społeczno-gospodarczych.

Tym samym należy stwierdzić, iż w ustaleniach (w treści) przytoczonych powyżej uchwał o przystąpieniu do sporządzenia przedmiotowej zmiany planu miejscowego, nie wyróżniono, które konkretnie ustalenia szczegółowe zostały objęte tą zmianą planu, podczas gdy precyzyjne formułowanie zapisów uchwały zmieniającej jest szczególnie istotne ze względu na fakt, że ostateczna treść normatywna miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego będzie odczytywana z treści dwóch aktów – pierwotnej uchwały i uchwały ją zmieniającej. Jednocześnie wskazano, iż zmiana planu będzie dostosowana do nowych przepisów prawa, czego nie uczyniono.

Plan pierwotny sporządzony został co prawda zgodnie z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ale w brzmieniu obowiązującym w dacie 30 stycznia 2007 r. Wówczas ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zawierała inne wymogi co do zawartości merytorycznej planu miejscowego, niż wynikające z obecnie obowiązujących przepisów. Niemniej jednak, skoro wola ustawodawcy było zachowanie mocy dotychczas obowiązujących planów miejscowych, to oznacza, że plan taki, pomimo tego, że nie odpowiada obecnie obowiązującym wymogom prawa, zachowuje swoją moc. Istotne jest przy tym, że ustawodawca, mimo zmiany wymogów zarówno formalnych, jak i merytorycznych, nie nałożył na gminy obowiązku dostosowania dotychczasowych aktów planistycznych do obecnego stanu prawnego. Utrzymanie w mocy takich aktów planistycznych ma jednak również swoje negatywne konsekwencje, które wynikają ze współistnienia nowych, w dużej mierze odmiennych od dotychczasowych, unormowań ustawowych i aktów planowania przestrzennego realizujących dyspozycje poprzednich regulacji. W szczególności sytuacja ta odnosi się do dokonywanych kolejnych zmian w obowiązującym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Organ uchwalodawczy przystępując do sporządzenia zmiany takiego planu w odniesieniu do części obszaru gminy, musi bowiem uwzględniać współistnienie „starych” i „nowych” unormowań.

Wobec powyższego, przedmiotowa zmiana planu miejscowego wraz z treścią pozostałych ustaleń planu pierwotnego (w odniesieniu do nowych terenów) muszą stanowić spójną całość (odczytywaną łącznie) i spełniać wymogi obowiązujących przepisów.

Należy zaznaczyć, że podjęcie przez Radę Gminy Bogoria, uchwał inicjujących proces zmiany planu miejscowego w dniu 29 października 2019 r. obligował zatem organ wykonawczy gminy do dokonania takich zmian, które uwzględniać będą w pełni obecne wymogi wynikające z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Wyżej wymieniona uchwała wraz z załącznikami oraz dokumentacją prac planistycznych wpłynęła do tut. organu w dniu 11 marca 2022 r.

W dniu 28 marca 2022 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze oraz wezwał Wójta Gminy Bogoria do złożenia wyjaśnień do przedłożonych do uchwały zarzutów.

Pismem z dnia 1 kwietnia 2022 r., znak: IR.6721.2.2022, 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 2022 r., poz. 503), zwanej dalej ustawą. Organ nadzoru zobowiązany jest do badania zgodności uchwały ze stanem prawnym obowiązującym w dacie podjęcia przez radę gminy uchwały.

Przepis art. 28 ust. 1 ustawy 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 ustawy, zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej.

Natomiast tryb uchwalania planu, określony w art. 17 ustawy, 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).

Po dokonaniu analizy postanowień uchwały pod względem ich zgodności z prawem, organ nadzoru stwierdza, że przedmiotowa uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem zasad i istotnym naruszeniem trybu sporządzania planu miejscowego.

I. W zakresie istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego:

1. Uchwała narusza art. 20 ust. 1 pkt 1 ustawy w związku z art. 14 ust. 1 i 2, art. 15 ust. 1 ustawy poprzez uchwalanie planu w granicach większych niż wskazane w uchwale o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego.

Zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy plan miejscowy uchwała rada gminy.

W świetle art. 14 ust. 1 i 2 ustawy w celu ustalenia przeznaczenia terenów oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, której integralną częścią jest załącznik graficzny przedstawiający granice obszaru objętego projektem planu.

Zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy wójt sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem, wraz z uzasadnieniem.

Z analizy załącznika graficznego do uchwały Nr XXI/217/2020 Rady Gminy Bogoria z dnia 28 lipca 2020 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XIII/112/2019 Rady Gminy Bogoria z dnia 29 października 2019 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego sołectwa Pelczyce, sołectwa Witowice i sołectwa Józefów Witowicki w gminie Bogoria wynika, że procedowano i uchwalono

zmianę planu miejscowego w obszarze, który wykracza poza zakres określony w uchwale o przystąpieniu. Uchwała o przystąpieniu do sporządzenia zmiany planu obejmowała, w sołectwie Witowice, działki o nr ewid.: 206, 847, 848. Natomiast zgodnie z załącznikiem Nr 10 do przedmiotowej uchwały obszar zmiany planu jest większy i dodatkowo obejmuje część działek o nr ewid. 80 i 259.

Załącznik graficzny do uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego stanowi formę obszaru objętego projektem planu miejscowego, a jego funkcją jest jednoznaczne wskazanie granic przyszłego planu. Oznacza to, że żaden obszar niewskazany w uchwale w sprawie przystąpienia nie może zostać objęty ustaleniami planu. Nie dopuszczalne jest procedowanie uchwalania planu miejscowego w zakresie większym niż przewidywała uchwała o przystąpieniu.

Potwierdzeniem tej tezy jest wyrok NSA z dnia 21 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 631/17.

2. Uchwała narusza art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy poprzez niezdefiniowanie wskaźnika intensywności zabudowy i tym samym pozostawienie nieprawidłowej definicji z planu pierwotnego.

W myśl art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów.

W przedmiotowej zmianie planu nie zdefiniowano wskaźnika intensywności zabudowy. A zatem dla obszaru objętego tą zmianą obowiązuje definicja zawarta w § 2 pkt 5 i 5a planu pierwotnego, która jest nieprawidłowa. Określając wskaźnik intensywności zabudowy wzięto pod uwagę tylko powierzchnię całkowitą wszystkich kondygnacji nadziemnych, tymczasem z ustawy wynika, że wskaźnik intensywności zabudowy powinien odnosić się do powierzchni całkowitej zabudowy, czyli zarówno do powierzchni kondygnacji nadziemnych jak również do powierzchni kondygnacji podziemnych.

Zgodnie z PN-ISO 9836:2015-12 przez powierzchnię całkowitą zabudowy należy rozumieć sumę powierzchni całkowitych budynków wszystkich kondygnacji tj. sumę kondygnacji nadziemnych oraz kondygnacji podziemnych.

Nie można również zgodzić się w tej kwestii z odpowiedzią na wszczęcie postępowania nadzorczego. Wskazanie w niej, iż nie należy „czytać” wprost ustaleń planu pierwotnego, natomiast należy przyjąć obecne regulacje prawne, budzi wątpliwości interpretacyjne i jest niezgodne z prawem.

Potwierdzeniem tezy, że jako powierzchnię całkowitą zabudowy należy rozumieć sumę powierzchni całkowitych budynków wszystkich kondygnacji tj. sumę kondygnacji nadziemnych oraz kondygnacji podziemnych są liczne orzeczenia sądów administracyjnych, w tym wyrok NSA z dnia 5 stycznia 2018 r., sygn. akt II OSK 955/17.

3. Uchwała narusza art. 15 ust. 2 i 3 ustawy w związku z art. 37a ust. 1 ustawy poprzez niewykluczenie ze zmiany planu zasad i warunków sytuowania tablic reklamowych i urządzeń reklamowych, a także ogrodzeń określonych w planie pierwotnym.

Art. 15 ust. 2 i 3 ustawy nie wymienia sytuowania tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń jako obowiązkowych lub fakultatywnych ustaleń planu miejscowego.

Zgodnie z art. 37a ustawy rada gminy może ustalić w formie uchwały zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, a także ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaj materiałów budowlanych z jakich mogą być wykonane.

Dnia 11 września 2015 r. weszła w życie Ustawa z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz. U. z 2015r., poz. 774), zwana dalej ustawą krajobrazową.

Przepisami art. 7 pkt 3 lit. b ustawy krajobrazowej uchylono art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy, który dopuszczał określenie w planie miejscowym, w zależności od potrzeb, zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów, z jakich mogą być wykonane. Jednocześnie w art. 12 ust. 3 ustawy krajobrazowej ustawodawca zastrzegł, że do projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w stosunku do których podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia lub zmiany planu, nieuchwalonych przez radę gminy do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe.

Rada Gminy Bogoria w dniu 29 października 2019r. przystąpiła do sporządzenia przedmiotowej zmiany planu miejscowego. Wobec powyższego, uchwalając go była zobowiązana do stosowania przepisów ustawy zmienionych przepisami ustawy krajobrazowej.

W przedmiotowej uchwale nie stwierdzono, że ustalenia dotyczące realizacji reklam zawarte w § 8 planu pierwotnego nie obowiązują dla obszaru objętego zmianą planu. Tym samym, ww. ustalenia w zakresie realizacji reklam z planu pierwotnego obowiązują dla przedmiotowej zmiany planu, co jest nieprawidłowe.

Znowelizowane przepisy ustawy nie przewidują możliwości regulowania w planie zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane.

Ustalenia planu przedstawiające zasady i warunki sytuowania tablic reklamowych i urządzeń reklamowych, a także ogrodzeń, w świetle wyżej przytoczonych przepisów, są niedopuszczalne i wymagają stwierdzenia nieważności. Potwierdzeniem tej tezy są liczne wyroki sądów administracyjnych m.in. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 8 listopada 2017 r., sygn. akt II SA/Wr 586/17.

4. Uchwała narusza art. 93 ust. 2a Ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t. j. Dz. U. z 2021 r., poz. 1899 ze zm.) poprzez niewykluczenie ze zmiany planu ustaleń planu pierwotnego dot. powierzchni nowo wydzielonych działek na 1200m² dla terenów zabudowy zagrodowej (która zalicza się do terenów rolnych).

W świetle art. 93 ust. 2a ustawy o gospodarce nieruchomościami podział nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele rolne i leśne, a w przypadku braku planu miejscowego wykorzystywanych na cele rolne i leśne, powodujący wydzielenie działki gruntu o powierzchni mniejszej niż 0,3000 ha, jest dopuszczalny, pod warunkiem że działka ta zostanie przeznaczona na powiększenie sąsiedniej nieruchomości lub dokonana zostanie regulacja granic między sąsiadującymi nieruchomościami.

W przedmiotowej zmianie planu dla terenów zabudowy zagrodowej, oznaczonych symbolami: 1.RM.1a - 1.RM.24a, 1.RM.26a - 1.RM.34a oraz 3.RM.7a nie określono podziału na nowe działki (ani nie stwierdzono, że zawarty w § 25 pkt 2 uchwały pierwotnej podział nie obowiązuje dla zmiany planu), a zatem dla obszaru objętego przedmiotową uchwałą obowiązuje nieprawidłowy podział na nowe działki dla zabudowy zagrodowej - 1200m².

Zabudowę zagrodową zalicza się do terenów rolnych. Z obowiązujących przepisów wynika, że podział gruntów rolnych jest możliwy w przypadku, gdy powierzchnia po podziale nie jest mniejsza niż 3000m².

5. Uchwała narusza art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy oraz § 4 pkt 1 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) poprzez niewykluczenie ze zmiany planu ustaleń planu pierwotnego dot. możliwości wydzielenia innych niż na rysunku planu terenów dróg wewnętrznych.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania.

W myśl § 4 pkt 1 ww. rozporządzenia 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.

W przedmiotowej uchwale nie stwierdzono, że ustalenia dopuszczające wydzielanie innych niż na rysunkach planu terenów dróg wewnętrznych, zawarte w § 29 ust. 1 planu pierwotnego, nie obowiązują dla obszaru objętego zmianą planu. Tym samym, ww. ustalenia z planu pierwotnego obowiązują dla przedmiotowej zmiany planu, co jest nieprawidłowe.

Zgodnie z treścią rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (załącznik Nr 1 do rozporządzenia) drogi wewnętrzne (oznaczone symbolem KDW - kolor jasnoszary) stanowią odrębny sposób przeznaczenia terenów. Stąd też droga wewnętrzna – traktowana jako odmienny rodzaj przeznaczenia terenu – musi spełniać wymogi określone w art. 15 ustawy, tj. mieć właściwe oznaczenie barwne, odpowiednie dla tego terenu ustalenia. Lokalizacja dróg wewnętrznych z uwagi na ich przeznaczenie i odmienne zasady zagospodarowania powinna być wskazana w części graficznej planu oraz zostać wydzielona stałą i niepodlegającą przesunięciu linią rozgraniczającą (wyrok NSA z dnia 25 czerwca 2013 r., sygn. akt II OSK 2836/12).

A zatem ustalenia planu miejscowego dopuszczające możliwości wyznaczenia przedmiotowych dróg wewnętrznych bez wyodrębnienia ich liniami rozgraniczającymi na rysunku planu należy traktować jako istotne naruszenie zasad sporządzania planu.

6. Uchwała narusza art. 15 ust. 3 pkt 3a ustawy poprzez niewykluczenie ze zmiany planu ustaleń planu pierwotnego dot. możliwości lokalizacji urządzeń odnawialnych źródeł energii o dowolnej mocy.

Zgodnie z art. 15 ust. 3 pkt 3a ustawy w planie miejscowym określa się w zależności od potrzeb: granice terenów pod budowę urządzeń, o których mowa w art. 10 ust. 2a ustawy, oraz granice ich stref ochronnych związanych z ograniczeniami w zabudowie, zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu oraz występowaniem znaczącego oddziaływania tych urządzeń na środowisko.

W świetle art. 10 ust. 2a ustawy, jeżeli na obszarze gminy przewiduje się wyznaczenie obszarów, na których rozmieszczone będą urządzenia wytwarzające energię z odnawialnych źródeł energii o mocy zainstalowanej większej niż 500 kW, a także ich stref ochronnych związanych z ograniczeniami w zabudowie oraz zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu, w studium ustala się ich rozmieszczenie, z wyłączeniem:

- 1) wolnostojących urządzeń fotowoltaicznych, o mocy zainstalowanej elektrycznej nie większej niż 1000 kW zlokalizowanych na gruntach rolnych stanowiących użytki rolne klas V, VI, VIz i nieużytki – w rozumieniu przepisów wydanych na podstawie art. 26 ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. - Prawo geodezyjne i kartograficzne;
- 2) urządzeń innych niż wolnostojące.

Z § 34 pkt 3 planu pierwotnego oraz § 4 pkt 10 zmiany planu wynika, że na obszarze zmiany planu dopuszczono realizację urządzeń produkujących energię odnawialną o dowolnej mocy wraz ze strefą ochronną, a zatem również o mocy przekraczającej 500 kW.

Ww. przepisy ustawy jednoznacznie wskazują, że lokalizacja urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii (oze) o mocy powyżej 500 kW może być lokalizowana tylko w ściśle wyznaczonych obszarach. A zatem ustalenia planu dopuszczające realizację, na wszystkich terenach objętych zmianą planu, urządzeń produkujących energię z oze, o dowolnej mocy, wraz ze strefą ochronną jest nieprawidłowe.

Trzeba w tym miejscu podnieść, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, zatem źródłem powszechnie obowiązującego prawa na obszarze działania organu, który go ustanowił (art. 87 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). Oznacza to, że plan miejscowy jako akt normatywny stanowi podstawę do wydania decyzji administracyjnej. Ustalenia planu muszą być jednoznaczne i precyzyjne, aby nie powodowały wątpliwości interpretacyjnych.

A zatem nie ulega wątpliwości, że ustalenia planu miejscowego powinny określać moc urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii.

II. W zakresie istotnego naruszenia trybu sporządzania planu miejscowego:

Uchwała narusza art. 17 pkt 6 lit. c ustawy w związku z art. 7 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 Ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (t. j. Dz. U. z 2021 r., poz. 1326 ze zm.) poprzez brak uzyskania zgód na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze.

Zgodnie z art. 17 pkt 6 lit. c ustawy 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 1 tej ustawy przeznaczenie na cele nierolnicze gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I-III - wymaga uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi.

Tryb i zasady udzielania tej zgody zostały określone właśnie 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.

W związku z nieczytelną mapą, na której sporządzono rysunki zmiany planu, w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego, organ nadzoru zwrócił się o dostarczenie wypisów i wyrysów z ewidencji gruntów i budynków dla działek objętych zmianą planu, w celu weryfikacji potrzeby uzyskania zgód na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne.

Z dostarczonego wypisu wynika, że na działce nr ewid 447, obręb Pełczyce, położonej na terenie zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, oznaczonej symbolem 1.MN.10 (teren wprowadzony zmianą planu), terenie rolniczym, oznaczonym symbolem 1.R.116 oraz terenie zalesień, oznaczonym symbolem 1.ZZL.111 znajdują się grunty rolne klas chronionych tj. RIIIa, RIIIb, SRIIIa. Natomiast z dołączonego wyrysu wynika, że ww. na działce w części terenu oznaczonego symbolem 1.MN.10 znajduje się użytek S. Pozostałe użytki są słabo lub w ogóle niewidoczne.

Grunt oznaczony symbolem S oznacza sady i zaliczany jest do użytków rolnych (zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 27 lipca 2021 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków – Dz. U. z 2021 r., poz. 1390 ze zm.). Zgodnie z wypisem znajduje się na gruntach klasy RIIIa. A zatem należało uzyskać zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na nierolnicze.

III. W zakresie nieistotnego naruszenia prawa:

1. W § 5 pkt 2 uchwały wyznaczono nieprzekraczalną linię zabudowy dla terenu o symbolu 13.RM.7a, dla którego brak jest innych ustaleń tekstowych oraz ustaleń graficznych.

Zgodnie z wyjaśnieniami Wójta Gminy Bogoria zapis ten jest bezprzedmiotowy. Zamiast symbolu 13.RM.7a powinien być symbol 3.RM.7a, dla którego obowiązuje nieprzekraczalna linia zabudowy wyznaczona zgodnie z rysunkiem zmiany planu.

2. Na załączniku załącznik Nr 10 do uchwały – wieś Witowice: na terenie 3.RU.3. brak jest oznaczenia granicy strefy ochronnej związanej z ograniczeniami w zabudowie, zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu oraz występowania znaczącego oddziaływania elektrowni wiatrowych, która wynika z planu pierwotnego.

Z odpowiedzi na wszczęcie postępowania nadzorczego wynika, że ww. strefa nie powoduje żadnych ograniczeń w odniesieniu do terenu 3.RU.3, dlatego objęcie przedmiotowego terenu ww. strefą byłoby bezprzedmiotowe.

Biorąc pod uwagę, iż nie doszło do istotnego naruszenia prawa, Wojewoda Świętokrzyski ogranicza się jedynie do wskazania ww. naruszenia. Jednak w ocenie organu nadzoru, dla czytelności planu i spójności z planem pierwotnym strefa ta powinna być wrysowana.

Odnosząc się do odpowiedzi na wszczęcie postępowania nadzorczego (pismo z dnia 1 kwietnia 2022 r., znak: IR.6721.2.2022), że:

- dostosowując ustalenia zmiany planu do przepisów obowiązujących „należy mieć jednak na uwadze, że czynność ta wymaga każdorazowo odpowiedniej korelacji ustaleń zmiany planu oraz zapisów uchwały obowiązującej. Przedmiotowa korelacja nie może jednak prowadzić do sytuacji, w której ustalenia uchwały zmienianej są niejednoznaczne, nieczytelne, niejasne a nawet nieegzekwowalne”;

- dokonanie „wylączeń stosowania ww. ustaleń planu obowiązującego o których mowa w § 2 pkt 5 i 5a, § 8, § 25 pkt 2, § 29 ust. 1 oraz § 34 pkt 3, w odniesieniu do terenów objętych zmianą planu wymaga „włączenia” do tekstu obowiązującego planu ponad pięćdziesięciu różnych oznaczeń terenów, powielanych pięciokrotnie w różnych miejscach uchwały obowiązującej. Prowadzi to do sytuacji, w której w tekście uchwały obowiązującej należy łącznie wprowadzić ponad dwieście różnych, dodatkowych oznaczeń terenów. Ponadto, koniecznym jest powielenie istniejących już w tekście uchwały obowiązującej definicji, w tym m. in. sformułowanie kolejnej już, trzeciej definicji intensywności zabudowy. Co więcej przy każdorazowej kolejnej zmianie planu należałoby kontynuować przedmiotowe działania”;

- wszystkie „aspekty prowadzą do sytuacji, w której ustalenia obowiązującego planu stają się bardzo nieczytelne, niejasne, niejednoznaczne, zaś korzystanie z tak skonstruowanej uchwały stanie się w praktyce niezwykle skomplikowane i trudne. Dodatkowo, z każdą kolejną zmianą planu proces ten będzie się pogłębiał”;

tut. organ podziela ww. stanowisko. Jednocześnie należy podkreślić, że organ stanowiący i organ wykonawczy Gminy Bogoria były niewątpliwie właściwe do wprowadzenia zmian w wydanym przez siebie akcie (w wybranej formie). Sporządzając zmianę planu pierwotnego organy Gminy zobowiązane były do uwzględnienia faktu, iż treść normatywną stanowić będą łącznie ustalenia zawarte w planie pierwotnym oraz zmianie planu. Formułując nowe ustalenia, należało uwzględnić także te dotychczas obowiązujące, ponieważ ustalenia powinny być spójne i nie wykluczać się wzajemnie, co w ocenianej uchwale nie ma miejsca. Należy również nadmienić, że ustalenia te nie mogą być odmienne niż obecnie obowiązujące przepisy prawa.

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 ze względu na niejednoznaczność, nieczytelność i sprzeczność ustaleń zmiany planu.

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.

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.

WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI

Zbigniew Konieczny