



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA OPOLSKIEGO

---

Opole, dnia 6 lutego 2018 r.

Poz. 364

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IN.I.743.12.2018.MK WOJEWODY OPOLSKIEGO

z dnia 2 lutego 2018 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz. U. z 2017 r. poz. 1875 ze zm.) oraz art. 28 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (j.t. Dz. U. z 2017 r. poz. 1073 ze zm.) **stwierdzam nieważność w części uchwały nr XLV/348/17 Rady Miejskiej w Oleśnie z dnia 27 grudnia 2017 r.** w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla miejscowości Leśna:

**w części tekstowej** dotyczącej:

- § 13,
- § 15 w zakresie terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami od 1.RM do 12.RM **traci moc w zakresie ternu oznaczonego symbolem 6 RM,**
- § 19 w zakresie terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami od 1.MR do 43.MR **traci moc w zakresie ternu oznaczonego symbolem 18.MR oraz 31.MR,**
- § 31 w zakresie terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami od 1.KDW do 52.KDW **traci moc w zakresie ternu oznaczonego symbolem 29KDW,**
- § 31 pkt 2 tiret dwudzieste drugie

**w części graficznej** na załączniku nr 1 do uchwały w zakresie symbolu:

- 18.MR
- 31.MR
- 6.RM
- 13.RM
- 29.KDW.

#### UZASADNIENIE

Na sesji 27 grudnia 2017 r. Rada Miejska w Oleśnie podjęła uchwałę w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla miejscowości Leśna.

Wyżej wymieniona uchwała wraz z załącznikami oraz dokumentacją prac planistycznych wpłynęła do organu nadzoru 4 stycznia 2018 r., w celu jej oceny pod kątem zgodności z przepisami prawa.

Po przeprowadzeniu czynności sprawdzających, organ nadzoru pismem z 26 stycznia 2018 r., na podstawie art. 61 § 1 i 4 ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (j.t. Dz.U. z 2017 r. poz. 1257) w związku z art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym zawiadomił Przewodniczącego Rady Miejskiej w Oleśnie o wszczęciu z urzędu postępowania nadzorczego.

W dniu 31 stycznia 2018 r. do tutejszego organu wpłynęły wyjaśnienia Burmistrza Olesna (pismo z dnia 30 stycznia 2018 r., znak Nr Z.III.6722.1.2014).

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

- 1) § 12 pkt 12 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w związku z art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (j.t. Dz. U. z 2017 r. poz. 788) poprzez brak zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne w formie decyzji starosty o zezwoleniu na wyłączenie gruntów leśnych z produkcji leśnej działek nr 424/9 jako teren 18.MR oraz 6.RM, nr 624/249 jako teren 29.KDW, nr 628/246 jako teren 31.MR (MR- teren zabudowy rekreacji indywidualnej, RM- teren zabudowy zagrodowej, KDW- tereny dróg wewnętrznych).

W świetle orzecznictwa sądów administracyjnych przeznaczenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego gruntów rolnych na cele nierolnicze i nieleśne bez wymaganej zgody właściwego organu może być kwalifikowane, jako naruszenie zarówno trybu, jak i zasad sporządzania planu miejscowego w rozumieniu art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 14 maja 2014 r. sygn. akt IV SA/Po 136/14). O niniejszym stanowi wprost wykładnia literalna przepisu art. 7 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych w brzmieniu *przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne (...) gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I-III - wymaga uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi, (...) - wymaga uzyskania zgody marszałka województwa wyrażanej po uzyskaniu opinii izby rolniczej*.

Zgodnie z wyjaśnieniami przekazanymi przez Burmistrz Olesna, gmina wystąpiła z wnioskiem o przekształcenie gruntów leśnych na grunty nie leśne, a także prowadziła korespondencję z Marszałkiem Województwa Opolskiego. Pismem z 9 lutego 2016 r. Marszałek Województwa jednoznacznie podkreśla, że (cyt.) „rozpatruje wnioski z punktu widzenia ochrony gruntów leśnych i nie sankcjonuje stanu istniejącego zagospodarowania terenu”. Nadmienając jednocześnie, iż jeśli przedmiotowe grunty są zabudowane budynkami gospodarczymi oraz przeznaczone pod tereny rekreacji indywidualnej, a także w formie dróg należy uznać je za wyłączone z produkcji leśnej zgodnie z definicją zawartą w art. 4 ust. 11 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Tak więc należy uznać je za wyłączone z produkcji, jednakże należy uzyskać decyzję zezwalającą na wyłączenie ww. gruntów leśnych z produkcji leśnej oraz dokonać zmian w operacie ewidencyjnym.

W powyższym przypadku grunty przeznaczone pod tereny nie rolne i nieleśne są we własności prywatnej, a więc zmiana lasu na użytek rolny jest dopuszczalna w przypadkach szczególnie uzasadnionych potrzeb właścicieli lasów, a w stosunku do lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa, decyzję wydaje starosta na wniosek właściciela lasu zgodnie z art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach. Uszczuplanie powierzchni leśnej jest wyjątkiem od zasady utrzymywania dotychczasowej ich powierzchni leśnej, a nawet jej zwiększania i jako wyjątek winien być stosowany tylko po dogłębnej analizie przesłanek. Potwierdza to wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 4 marca 2014 r., sygn. akt IV SA/Wa 2729/13 „*sama okoliczność wskazująca na to, że właściciel prawdopodobnie dokonał wycięcia drzew na spornej nieruchomości nie uzasadnia sama przez się zmiany użytku gruntowego zgodnie z wnioskiem. Nawet jeśli z jakichkolwiek przyczyn las utracił niektóre swoje cechy, takie jak np. drzewostan czy runo leśne, las nie traci przez to swego charakteru a zmiany o charakterze faktycznym nie mogą stanowić podstawy do dokonania zmiany gleboznawczej klasyfikacji gruntów. Z art. 24 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (t.j. Dz. U. z 2011 r. Nr 12, poz. 59) wynika bowiem ciężący na właścicielu lasu obowiązek przywrócenia stanu poprzedniego lasu poprzez ponowne wprowadzenie roślinności leśnej (upraw leśnych) i doprowadzenia np. do odtworzenia leśnego charakteru gruntu (np. runa leśnego). A więc np. czasowy brak roślinności leśnej nie jest podstawą do przeklasyfikowania gruntu leśnego na nieleśny gdyż wówczas, każdy właściciel lasu poprzez wykarczowanie go (pozbawienie lasu roślinności) mógłby doprowadzić swój teren do utraty charakteru leśnego a taka sytuacja z punktu widzenia ratio legis ustawy o lasach jest niedopuszczalna*”.

Brak decyzji wydanych przez starostę na wniosek właścicieli lasu dla działki nr 424/9 przeznaczonej oznaczonej w miejscowym planie jako teren o symbolu 18.MR oraz 6.RM, nr 624/249 przeznaczonej jako teren 29.KDW, nr 628/246 przeznaczonej jako teren o symbolu 31.MR, które zatwierdzają zmianę lasu na użytek rolny skutkować musi stwierdzeniem istotnego **naruszenia zasad i trybu sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego**.

2) art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez brak określenia w § 16 pkt 5 przedmiotowej uchwały dla budowli rolniczych parametru maksymalnej wysokości dla terenu o symbolu 13.RM.

Określenie maksymalnej wysokości zabudowy uwarunkowane jest zapisami art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w których 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 w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów.*

Wyznaczenie maksymalnej wysokości zabudowy służy postawieniu granicy w przestrzeni, ponad którą inwestorzy nie mają prawa realizować obiektów budowlanych. Określenie takiej wysokości wynikać może z ukształtowanej wysokości istniejących obiektów, zamiaru kontynuowania takiej wysokości zabudowy, jak również kontynuacji założeń kształtowania ładu przestrzennego. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego musi obligatoryjnie określać maksymalną wysokość zabudowy, o ile oczywiście przewiduje możliwość wznoszenia na danym obszarze obiektów budowlanych.

Odnosząc powyższe do wyjaśnień przekazanych przez Gminę, organ nadzoru nie może podzielić poglądu jaki został przedstawiony. W wyjaśnieniach wskazano, że budowle rolnicze są obiektami towarzyszącymi produkcji rolnej, jednakże nie mają charakteru „zabudowy” dla której wymagane jest określenie parametrów maksymalnej wysokości zabudowy. Same budowle rolnicze nie tworzą zabudowy rozumianej jako budynek lub zespół budynków lokalizowanych na działce.

Należy w tym miejscu wyjaśnić, iż zgodnie z definicją *zabudowy zagrodowej* zawartą w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowania (Dz. U. z 2015 r. poz. 1422) *należy przez to rozumieć w szczególności budynki mieszkalne, budynki gospodarcze lub inwentarskie w rodzinnych gospodarstwach rolnych, hodowlanych lub ogrodniczych oraz w gospodarstwach leśnych.* Teren oznaczony w przedmiotowym planie symbolem 13MR jako przeznaczenie podstawowe jest terenem zabudowy zagrodowej. Zatem należało ustalić wysokość dla **wszystkich** obiektów znajdujących się w przeznaczeniu, natomiast wysokość została ustalona jedynie dla budynku mieszkalnego, budynku stajni oraz budynku stróżówki. Dodatkowo nadmienić należy, iż obowiązujące rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z dnia 7 października 1997 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle rolnicze i ich usytuowanie (Dz. U. z 2014 r., poz. 81) wskazuje, że możliwość lokalizacji budowli rolniczych ustalonych w planie jako przeznaczenie zgodne z przeznaczeniem podstawowym **pełni funkcję zabudowy**. § 4 ww. rozporządzenia stanowi o usytuowaniu budowli rolniczych i projekcie zagospodarowania działki lub terenu, który powinien być zgodny z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, a więc jest to obligatoryjny wskaźnik do wyznaczenia również dla budowli rolniczych.

Organ nadzorczy dopatrywał się również nieprawidłowości jaką jest brak wyznaczenia wysokości dla obiektów małej architektury, która również stanowi zabudowę.

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, iż brak określenia obligatoryjnego parametru maksymalnej wysokości zabudowy dla zabudowy zagrodowej z wyłączeniem budynków mieszkalnych, dla budowli rolniczych oraz małej architektury skutkuje, stwierdzeniem istotnego **naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego** dla terenu oznaczonego symbolem 13.RM.

W odniesieniu do pozostałych zarzutów zawartych w zawiadomieniu o wszczęciu z urzędu postępowania nadzorczego z 26 stycznia 2018 r., Wojewoda przyjmuje otrzymane w ww. zakresie wyjaśnienia.

Wojewoda Opolski podkreśla, iż miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa powszechnie obowiązującego musi spełniać wysokie wymagania stawiane tej kategorii aktów normatywnych oraz odpowiadać standardom legalności. Ustawodawca przyjął w art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, że *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 jej części.*

O zakresie rozstrzygnięcia decyduje natomiast fakt, czy stwierdzone naruszenie prawa będzie miało wpływ na całą uchwałę, czy będzie dotyczyło jedynie pojedynczych przepisów niezgodnych z aktami prawa wyższego rzędu, które to jednak naruszenia nie będą rzutować na całą uchwałę.

Organ nadzoru po analizie przedłożonej uchwały wraz z załącznikami stwierdza, iż sprzeczne z prawem zapisy, tracą moc:

**w części tekstowej** dotyczącej:

- § 13,
- § 15 w zakresie terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami od 1.RM do 12.RM **traci moc w zakresie ternu oznaczonego symbolem 6 RM,**
- § 19 w zakresie terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami od 1.MR do 43.MR **traci moc w zakresie ternu oznaczonego symbolem 18.MR oraz 31.MR,**
- § 31 w zakresie terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami od 1.KDW do 52.KDW **traci moc w zakresie ternu oznaczonego symbolem 29KDW,**
- § 31 pkt 2 tiret dwudzieste drugie

**w części graficznej** na załączniku nr 1 do uchwały w zakresie symbolu:

- 18.MR
- 31.MR
- 6.RM
- 13.RM
- 29.KDW.

Organ nadzoru w przypadku stwierdzenia, że wadliwe są wyłącznie niektóre postanowienia i zapisy uchwały planistycznej, winien ograniczyć się do stwierdzenia nieważności badanej uchwały tylko w części odnoszącej się do tych nieprawidłowości. Warunkiem podjęcia takiego rozstrzygnięcia jest jednak ustalenie, że pozostała niewadliwa część uchwały może nadal funkcjonować w obrocie prawnym, a wyeliminowanie nieprawidłowych postanowień nie zaburzy spójności całego aktu, ani też nie spowoduje dezintegracji ustaleń planistycznych w pozostałym zakresie. Wojewoda Opolski nie znalazł podstaw do stwierdzenia nieważności ww. uchwały w pozostałym zakresie.

Stwierdzenie nieważności w części uchwały nr XLV/348/17 Rady Miejskiej w Oleśnie z dnia 27 grudnia 2017 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla miejscowości Leśna określonej przedmiotowym rozstrzygnięciem, pozostaje bez wpływu na pozostały zakres tejże uchwały.

Biorąc pod uwagę powyższe okoliczności, orzeczono jak na wstępie.

#### **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  
Dyrektor Wydziału  
Infrastruktury i Nieruchomości

*Małgorzata Kałuża-Swoboda*