



## WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI

Kielce, dnia 06-04-2022

Znak: SPN.III.4130.8.2022

### 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 RG-XLV/542/22 Rady Gminy Nowiny z dnia 28 lutego 2022 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego pod nazwą „Kowala-Południe” obszar „C”

### UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 28 lutego 2022 r. Rada Gminy Nowiny przyjęła uchwałę Nr RG-XLV/542/22 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego pod nazwą „Kowala-Południe” obszar „C”.

Stosownie do przepisu art. 20 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w dniu 7 marca 2022 r. ww. uchwała wraz załącznikami i dokumentacją prac planistycznych, została przekazana organowi nadzoru, w celu oceny ich zgodności z przepisami prawnymi.

W dniu 17 marca 2022r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze umożliwiając Wójtowi Gminy Nowiny złożenie wyjaśnień do przedłożonych do uchwały zarzutów.

Pismem z dnia 24 marca 2022 r., znak: BR.0711.6.2022, Wójt Gminy Nowiny odniósł 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.

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.

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 oraz złożonej odpowiedzi na wszczęcie postępowania nadzorczego, organ nadzoru stwierdza, że przedmiotowa uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem zasad i trybu sporządzania planu miejscowego.

#### **I. W zakresie istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego:**

Uchwała nie spełnia wymogów art. 9 ust. 4 i art. 15 ust. 1 oraz art. 20 ust. 1 ustawy, ponieważ plan miejscowy narusza ustalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Sitkówka-

Nowiny, przyjętego uchwałą Nr RG-XXII/168/08 Rady Gminy Sitkówka-Nowiny z dnia 9 lipca 2008r. wraz ze zm., zwanego dalej studium.

W tym miejscu należy wyjaśnić, że zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z 31 lipca 2020 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast, nadania niektórym miejscowościom statusu miasta, zmiany nazwy gminy oraz siedziby władz gminy (Dz. U. z 2020 r., poz. 1332), z dniem 1 stycznia 2021 r. uległa zmianie nazwa gminy Sitkówka-Nowiny na gminę Nowiny.

Art. 9 ust. 4 ustawy stanowi, że ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych.

Zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy wójt sporządza projekt planu miejscowego zgodnie z zapisami studium, odnoszącymi się do obszaru objętego planem.

W świetle art. 20 ust. 1 ustawy plan miejscowy uchwała rada gminy po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium.

Plan miejscowy narusza ustalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Sitkówka-Nowiny w zakresie kierunków przeznaczenia terenów, tj.:

- w planie miejscowym tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, oznaczone symbolem MN1, w części graficznej studium pt.: „Kierunki” przewidziano pod „tereny upraw polowych i trwałych użytków zielonych”,
- w planie miejscowym tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, oznaczone symbolem MN2, w części graficznej studium pt.: „Kierunki” przewidziano pod „tereny upraw polowych i trwałych użytków zielonych” oraz pod „tereny lasów” oznaczone symbolem ZL,
- w planie miejscowym tereny rolnicze, oznaczone symbolem R2, w części graficznej studium pt.: „Kierunki” przewidziano pod „tereny lasów” oznaczone symbolem ZL.

Z tekstu studium wynika, że:

a) na terenach o dominacji funkcji: mieszkalnictwa, usług, produkcyjno technicznej, lasów, rolniczej, zieleni, komunikacji, wód śródlądowych oraz terenów zamkniętych „dopuszcza się w Studium lokalizowanie terenów innych funkcji, pod warunkiem, że nie będą one ograniczały rozwoju funkcji podstawowej”(część III, Kierunki zagospodarowania, str. 17)

b) na terenach upraw polowych i trwałych użytków zielonych (część III, Kierunki zagospodarowania, str. 25) zasadami zagospodarowania są:

- wyłącza się te tereny z zabudowy,
- adaptuje się zabudowę zagrodową o charakterze kolonii i przysiółków,
- dopuszcza się realizację szlaków turystycznych i dydaktycznych pieszych i rowerowych oraz małej architektury związanej z obsługą tych szlaków,
- zakazuje się niszczenia śródpolnych zadrzewień i zakrzewień,

c) na terenach lasów (część III, Kierunki zagospodarowania, str. 24) zasadami zagospodarowania są:

- wyklucza się realizację obiektów kubaturowych z wyjątkiem obiektów obsługi produkcji leśnej,
- dopuszcza się realizację szlaków turystycznych i dydaktycznych pieszych i rowerowych,
- wyklucza się realizację szlaków motorowych, za wyjątkiem kompleksów leśnych położonych między torami kolejowymi w sołectwie Kowala,
- dopuszcza się realizację obiektów małej architektury związanych z obsługą szlaków.

Dokonując analizy porównawczej części graficznej studium „Kierunki” z rysunkiem planu (załącznikiem nr 1 do uchwały), można stwierdzić, że w ok. osiemdziesięciu procentach te dokumenty planistyczne różnią się między sobą w określeniu przeznaczenia terenów. Również zapisy tekstowe studium (jak wskazano wyżej) nie pozwalają na dowolną zamianę/wymianę funkcji dominujących terenów (przeznaczeń podstawowych).

Jak podkreśla się w orzecznictwie sądów administracyjnych, stopień związania planów ustaleniami studium zależy w dużej mierze od ustaleń studium (zarówno części tekstowej jak i części graficznej). Plan

zagospodarowania przestrzennego ma natomiast stanowić uszczegółowienie zapisów zawartych w studium, a nie ich dowolną interpretację, czy wręcz całkowitą zmianę (wyrok NSA w Warszawie z dnia 19 maja 2011 r., sygn. akt II OSK 466/11).

Studium jest aktem o charakterze ogólnym, ustalenia studium nie muszą być przeniesione wprost do postanowień planu miejscowego, ale nie mogą również być ze sobą sprzeczne. Studium jest formą realizacji obowiązku prowadzenia polityki przestrzennej przez władze samorządowe i jest nie tylko aktem określającym założenia polityki przestrzennej, lecz zawiera ustalenia wiążące przy sporządzeniu planu. W myśl art. 9 ust. 4 oraz art. 20 ust. 1 ustawy należy przyjąć, że ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych i plany te nie mogą naruszać ustaleń studium (wyrok NSA w Warszawie z dnia 12 czerwca 2014 r., sygn. akt II OSK 66/13; wyrok NSA w Warszawie z dnia 6 grudnia 2017, sygn. akt II OSK 1107/16; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 29 marca 2018 r. sygn. akt IV SA/Po 1190/17; wyrok NSA w Warszawie z dnia 22 czerwca 2020 r., sygn. akt: II OSK 35/20.).

Nie można przyjąć wyjaśnień Wójta Gminy Nowiny, zawartych w odpowiedzi na wszczęcie postępowania nadzorczego (pismo z dnia 24 marca 2022 r., znak: BR.0711.6.2022), z których wynika, że plan miejscowy nie narusza ustaleń studium, ponieważ w studium jest zapis: „w granicach terenów wydzielonych na rysunku studium (...) o dominujących funkcjach (...) dopuszcza się lokalizację innych funkcji, pod warunkiem, że nie będą one ograniczały rozwoju funkcji podstawowej”. Zapis ten nie oznacza, że można w dowolny sposób konfigurować dominującą funkcję terenów w planie miejscowym (wówczas każdy plan miejscowy na terenie gminy Nowiny byłby zgodny ze studium). Stwierdzenie warunkujące ewentualną zmianę funkcji: „pod warunkiem, że nie będą one ograniczały rozwoju funkcji podstawowej” (w omawianym przypadku zmiana funkcji dominującej ograniczy rozwój funkcji podstawowej, np. tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej w ewidentny sposób ograniczą funkcję upraw polowych, trwałych użytków zielonych, czy leśną), inne zapisy studium (o których mowa wyżej) oraz część graficzna „Kierunki”, jednoznacznie wskazują, że plan miejscowy narusza ustalenia studium.

W związku z powyższym należy uznać, że ustalenia planu dotyczące przeznaczenia terenów oznaczonych symbolami: MN1, MN2 i R2 naruszają ustalenia studium. Uchybienia te stanowią istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego.

## **II. W zakresie istotnego naruszenia trybu sporządzania planu miejscowego:**

Uchwała narusza art. 17 pkt 12 ustawy poprzez nieprawidłowe rozpatrzenie, przez Wójta Gminy Nowiny, uwagi wniesionej do projektu planu wyłożonego do publicznego wglądu.

Zgodnie z art. 17 pkt 12 ustawy wójt rozpatruje uwagi wniesione, przez osoby fizyczne i prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, do projektu planu wyłożonego do publicznego wglądu.

Procedura sporządzania przedmiotowego planu miejscowego była zainicjowana uchwałą Nr RG-XIV/145/19 Rady Gminy Sitkówka-Nowiny z dnia 30 września 2019 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego pod nazwą „Kowala-Południe”. Przy sporządzaniu tego planu nastąpiły trudności m.in. w uzyskaniu uzgodnień i pozytywnych opinii właściwych organów. Z tego powodu plan ten został podzielony na mniejsze części, tj. uchwały zmieniające uchwałę o przystąpieniu z 2019 r.:

- uchwała Nr RG-XXV/278/20 Rady Gminy Sitkówka-Nowiny z dnia 26 czerwca 2020 r. podzieliła obszar objęty planem na część A i B,
- uchwała Nr RG-XXVIII/311/20 Rady Gminy Sitkówka-Nowiny z dnia 26 października 2020 r. podzieliła obszar objęty planem na część A, B i C,
- uchwała Nr RG-XXXVIII/472/2021 Rady Gminy Nowiny z dnia 30 sierpnia 2021 r. podzieliła obszar objęty planem na część A, B, C i D.

Nadmienić należy, że plany A i B (zgodne z granicami obszaru objętego planem dot. uchwały RG-XXVIII/311/20 Rady Gminy Sitkówka-Nowiny z dnia 26 października 2020r.) zostały już uchwalone.

Projekt planu zawierający część „C” był wykładany do publicznego wglądu dwukrotnie, tj.:

- od 02.09.2020 r. do 23.09.2020 r. (wyłożenie dotyczyło części „B”, która swymi granicami obejmowała również część „C”),
- od 06.12.2021r. do 28.12.2021 r. (wyłożenie odnosiło się wyłącznie do części „C”)

Do pierwszego wyłożenia projektu planu do publicznego wglądu w dniu 9 października 2020 r. (L.dz. 4) wpłynęła uwaga spółki LAFARGE dotycząca braku zgody na zabudowę mieszkaniową jednorodzinną na terenach oznaczonych symbolami: MN1, MN2, MN5, MN6 oraz częściowo MN7. Podmiot ten argumentował swój sprzeciw tym, że otrzymał decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach, z której wynika że „na terenie działek zlokalizowanych w bezpośrednim sąsiedztwie planowanych w/w terenów mieszkaniowych jednorodzinnych MN1, MN2, MN5, MN6 oraz częściowo MN7 zezwolono na realizację przedsięwzięcia Wydobywania kopalin ze złóż „Radkowice Podwole” i „Kowala Mała” w zmienionych granicach obszarów górniczych”. Wobec tego, projektowany obszar górniczy będzie niekorzystnie wpływał na ww. tereny, ponieważ znajdują się w zasięgu oddziaływania obszaru eksploatacji złoża „Kowala Mała”. Tereny oznaczone symbolami: MN1 i MN2 objęte wyłożeniem projektu planu do publicznego wglądu jako część „B”, obecnie dotyczą terenów oznaczonych symbolami: MN1, MN2 i MN3 (część „C”).

Z protokołu Wójta Gminy Nowiny z dnia 16 sierpnia 2021 r. w sprawie „rozpatrzenia uwagi złożonej do projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego pod nazwą „Kowala-Południe obszar „C”, która wpłynęła w trakcie wyłożenia do publicznego wglądu w dniach: 02.09.2020 r. – 23.09.2020 r. z terminem składania uwag do dnia 08.10.2020 r.” (protokół został dołączony do odpowiedzi na wszczęcie postępowania nadzorczego), wynika że Wójt Gminy Nowiny uwzględnił uwagę spółki LAFARGE, poprzez „podjęcie uchwały zmieniającej obszar „B” oraz wprowadzenie obszaru „C” i „D” obejmującego swym zakresem teren którego dotyczy złożona uwaga”.

Z analizy dokumentów wynika, że Wójt Gminy Nowiny nieprawidłowo rozpatrzył przedmiotową uwagę poprzez jej uwzględnienie, ponieważ w rzeczywistości jej nie uwzględnił o czym świadczą ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego pod nazwą „Kowala-Południe” obszar „C”.

Z części tekstowej jak i graficznej planu wynika, że tereny oznaczone symbolami: MN1, MN2 i MN3 są przeznaczone pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną, co jest sprzeczne z uwagą LAFARGE.

Gdyby Wójt Gminy Nowiny uwzględnił uwagę, to nie przedstawiłby projektu planu w takiej formie Radzie Gminy Nowiny do uchwalenia. Wtedy musiałby zmienić w projekcie planu przeznaczenie terenów oznaczonych symbolami: MN1, MN2 i MN3 na niebudowlane i powtórzyć, w odpowiednim zakresie, procedurę sporządzania planu określoną w art. 17 ustawy.

Nie można zgodzić się z wyjaśnieniami Wójta Gminy Nowiny (pismo z dnia 24 marca 2022 r., znak: BR.0711.6.2022) z których wynika, że nie rozpatrzono tej uwagi ponieważ spółka LAFARGE nie ma interesu prawnego i uwaga ta będzie zasadna i rozpatrzona w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego części „D”. Zgodnie z art. 18 ustawy uwagi do projektu planu miejscowego może wnieść każdy, kto kwestionuje ustalenia w projekcie planu wyłożonym do publicznego wglądu. Przedmiotowa uwaga dotyczyła zarówno części „C” (terenów oznaczonych symbolami: MN1, MN2 i MN3) jak i „D”.

W związku z powyższym należy uznać, że nieprawidłowe rozpatrzenie, przez Wójta Gminy Nowiny, uwagi LAFARGE wniesionej do projektu planu wyłożonego do publicznego wglądu po raz pierwszy, stanowi istotne naruszenie trybu sporządzania planu miejscowego.

**Ponadto:**

Licencja Starostwa Powiatowego w Kielcach nr GN-III.6642.1.6960.2020\_2604-P, dołączona do odpowiedzi na wszczęcie postępowania nadzorczego, powinna posiadać datę i podpis organu wydającego stosowną mapę.

Reasumując, 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.

**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.**

Zbigniew Koniusz  
Wojewoda Świętokrzyski