



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 7 stycznia 2016 r.

Poz. 154

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR LEX-I.4131.295.2015.MO WOJEWODY MAZOWIECKIEGO

z dnia 4 stycznia 2016 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1515)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 66/XI/2015 Rady Gminy Zawidz z dnia 26 listopada 2015 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części obrębów Kęsice, Rekowo, Krajewice Duże, Krajewice Małe, Jeżewo, Majki Małe, Mańkowo, w gminie Zawidz, w części dotyczącej ustaleń:

- § 10 ust. 2 uchwały, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 1-U/RM1, 1-RM1 ÷ 27-RM1, 1-RM2 ÷ 11-RM2, 1-RM3 ÷ 2-RM3, 1-R ÷ 30-R;
- § 13 pkt 1 lit. e tiret pierwsze uchwały, w odniesieniu do gruntów rolnych klasy III;
- § 13 pkt 1 lit. f tiret pierwsze uchwały, w odniesieniu do gruntów rolnych klasy III;
- § 13 pkt 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) i budowę nowych (...)” w odniesieniu do gruntów rolnych klasy III;
- § 14 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) i budowę nowych (...)” w odniesieniu do gruntów rolnych klasy III;
- § 16 pkt 1 uchwały, w odniesieniu do gruntów rolnych klasy III;
- § 17 pkt 1 uchwały, w odniesieniu do terenów zabudowy usługowej z wyłączeniem budynków i urządzeń służących wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno-spożywczemu, a także budynków i urządzeń służących bezpośrednio do produkcji rolniczej uznanej za dział specjalny, stosownie do przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych i podatku dochodowym od osób prawnych;
- § 19 uchwały oraz w części graficznej, w odniesieniu do terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami: 26-RM1 i 27-RM1;
- § 19 pkt 2 uchwały z wyłączeniem budynków i urządzeń służących wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno-spożywczemu, a także budynków i urządzeń służących bezpośrednio do produkcji rolniczej uznanej za dział specjalny, stosownie do przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych i podatku dochodowym od osób prawnych;
- § 20 uchwały oraz w części graficznej, w odniesieniu do terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 8-RM2;
- § 22 uchwały oraz w części graficznej, w odniesieniu do terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami: 1-R, 17-R, 18-R, 19-R, 20-R, 21-R i 28-R.

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 26 listopada 2015 r. Rada Gminy Zawidz podjęła uchwałę Nr 66/XI/2015 *w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części obrębów Kęsice, Rekowo, Krajewice Duże, Krajewice Małe, Jeżewo, Majki Małe, Mańkowo, w gminie Zawidz.*

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2015 r. poz. 199 z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”.

Stosownie do zapisów art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p., miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, uchwalanym zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. Artykuł 94 Konstytucji RP stanowi, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, a zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. W przypadku aktów prawa miejscowego z zakresu planowania przestrzennego, tj. w odniesieniu do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, regulację zasad i trybu ich sporządzania, określa ustawa o p.z.p.

W myśl art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p., kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy do zadań własnych gminy. Biorąc pod uwagę powyższe oraz mając na uwadze dyspozycję art. 20 ust. 2 ustawy o p.z.p., kontrola organu nadzoru w tym przedmiocie nie dotyczy celowości czy słuszności dokonywanych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego rozstrzygnięć, lecz ogranicza się jedynie do badania zgodności z prawem podejmowanych uchwał, a zwłaszcza przestrzegania zasad planowania przestrzennego oraz, określonej ustawą, procedury planistycznej.

Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, która związana jest ze sporządzeniem aktu planistycznego, a więc zawartością aktu planistycznego (część tekstowa, graficzna), zawartych w nim ustaleń. Zawartość aktu planistycznego określona została w art. 15 ustawy o p.z.p.

Jedną z podstawowych zasad sporządzania planu miejscowego ustawodawca uregulował w art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym, wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem.

Ustawa o p.z.p., zgodnie z dyspozycją art. 1 ust. 1, określa m.in. zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej oraz zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczenia terenów na określone cele oraz ustalenia zasad ich zagospodarowania i zabudowy, przyjmując ład przestrzenny i zrównoważony rozwój za podstawę tych działań.

Z wnioskiem tym korespondują rezultaty wykładni systemowej. Zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy o p.z.p., w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym należy uwzględniać szereg wartości, w tym m.in. w tym m.in.:

- wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury (art. 1 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p.);
- walory architektoniczne i krajobrazowe (art. 1 ust. 2 pkt 2 ustawy o p.z.p.);
- wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych (art. 1 ust. 2 pkt 3 ustawy o p.z.p.);
- wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej (art. 1 ust. 2 pkt 4 ustawy o p.z.p.);
- wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia (art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p.);
- prawo własności (art. 1 ust. 2 pkt 7 ustawy o p.z.p.).

Z kolei tryb uchwalenia planu, określony w art. 17 ustawy o p.z.p., odnosi się do kolejno podejmowanych czynności planistycznych, określonych przepisami ustawy, gwarantujących możliwość udziału zainteresowanych podmiotów w procesie planowania (poprzez składanie wniosków i uwag) i pośrednio do kontroli legalności przyjmowanych rozwiązań w granicach uzyskiwanych opinii i uzgodnień.

Egzegeza przytoczonych powyżej przepisów prowadzi do konkluzji, iż zgodnie z wolą ustawodawcy, ustalenia planu muszą zawierać zasady, o których mowa w art. 15 ustawy o p.z.p., które uwzględniają również wartości, o których mowa w art. 1 ust. 2 ustawy o p.z.p. Zgodnie z art. 15 ustawy o p.z.p., projekt planu miejscowego zawiera część tekstową i graficzną (ust. 1), a art. 20 ust. 1 stanowi, że część tekstowa planu stanowi treść uchwały, a część graficzna stanowi załącznik do uchwały. Ocenie legalności podlega zarówno treść uchwały przyjmującej plan miejscowy, jak i załączniki, czyli m.in. część graficzna.

W judykaturze utrwalony jest pogląd, że ewidentna sprzeczność pomiędzy treścią uchwały a jej częścią graficzną narusza zasady sporządzenia planu miejscowego i w konsekwencji powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części, zgodnie z art. 28 ust. 1 ww. ustawy. Co więcej sprzeczność taka stanowi również o naruszeniu § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), zwanego dalej „rozporządzeniem w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.”, który stanowi, że: „Na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego”.

Zakres przedmiotowy władztwa planistycznego gminy, w ramach którego ma ona możliwość wpływu na sposób wykonywania prawa własności, przez właścicieli i użytkowników terenów objętych ustaleniami planu miejscowego, nie jest nieograniczony i został szczegółowo określony w ustawie o p.z.p. poprzez wskazanie obowiązkowej i fakultatywnej (dopuszczalnej) treści planu miejscowego (art. 15 ust. 2 i 3) oraz w rozporządzeniu w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., w szczególności zaś w jego ustaleniach zawartych w § 3, 4 i 7.

Oznacza to, że nie każde rozstrzygnięcie związane swobodnie z przeznaczeniem, zagospodarowaniem i użytkowaniem terenu może być włączone do ustaleń planu, a jedynie takie, które mieści się ściśle w ramach tego, co ustawa określa ogólnie, jako ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenia inwestycji celu publicznego i określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu, a konkretnie wylicza w art. 15, natomiast ww. rozporządzenie doszczegóławia, jako nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów, określone w § 4 tego rozporządzenia.

Stosownie do dyspozycji art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p., w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego następuje m.in. **ustalenie przeznaczenia terenu oraz rozmieszczenie inwestycji**

celu publicznego. Definicja inwestycji celu publicznego została zawarta w art. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p., i należy przez nią rozumieć „działania o znaczeniu lokalnym (gminnym) i ponadlokalnym (powiatowym, wojewódzkim i krajowym), a także krajowym (obejmującym również inwestycje międzynarodowe i ponadregionalne), bez względu na status podmiotu podejmującego te działania oraz źródła ich finansowania, stanowiące realizację celów, o których mowa w art. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (...)”.

Celem publicznym, w rozumieniu ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r. poz. 1774 z późn. zm.), jest m.in.:

- wydzielanie gruntów pod drogi publiczne, drogi rowerowe i drogi wodne, budowa, utrzymywanie oraz wykonywanie robót budowlanych tych dróg, obiektów i urządzeń transportu publicznego, a także łączności publicznej i sygnalizacji (art. 6 pkt 1 ustawy);
- budowa i utrzymywanie ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń służących do przesyłania lub dystrybucji płynów, pary, gazów i energii elektrycznej, a także innych obiektów i urządzeń niezbędnych do korzystania z tych przewodów i urządzeń (art. 6 pkt 2 ustawy).

Skoro zatem, zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., organ wykonawczy gminy, sporządza projekt planu miejscowego, zgodnie z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem, to oprócz przytoczonej powyżej ustawy o gospodarce nieruchomościami, zastosowanie będą również miały przepisy ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 909 z późn. zm.).

W ustaleniach zawartych w:

- **§ 13 pkt 1 lit. e tiret pierwsze** uchwały, w brzmieniu: „Zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej w zakresie obsługi zabudowy: 1) Ustala się zasady obsługi obszaru planu systemami infrastruktury technicznej: (...) e) zaopatrzenie w energię elektryczną – z istniejących sieci i urządzeń elektroenergetycznych; – na całym obszarze planu dopuszcza się budowę nowych odcinków podziemnych sieci niskiego i średniego napięcia oraz związanych z nimi urządzeń elektroenergetycznych”;
- **§ 13 pkt 1 lit. f tiret pierwsze** uchwały, w brzmieniu: „Zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej w zakresie obsługi zabudowy: 1) Ustala się zasady obsługi obszaru planu systemami infrastruktury technicznej: (...) f) zaopatrzenie w usługi telekomunikacyjne – na całym obszarze planu dopuszcza się budowę nowych odcinków podziemnych sieci telekomunikacyjnych oraz związanych z nimi urządzeń elektroenergetycznych”;
- **§ 13 pkt 2** uchwały, w brzmieniu: „2) Na całym obszarze objętym planem dopuszcza się remont, przebudowę istniejących i budowę nowych podziemnych systemów infrastruktury technicznej.”;
- **§ 14** uchwały, w brzmieniu: „Na całym obszarze objętym planem dopuszcza się remont, przebudowę istniejących i budowę nowych systemów podziemnych infrastruktury technicznej związanej z funkcjonowaniem elektrowni wiatrowych, położonych poza granicami planu.”;
- **§ 16 pkt 1** uchwały, w brzmieniu: „Ustala się zakaz tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów za wyjątkiem: 1) instalacji do pomiaru siły, prędkości i kierunku wiatru na terenach R, o których mowa w § 22 ust. 1 lit. e); ustala się, maksymalny okres tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenu – 5 lat”;

Rada Gminy Zawidz zawarła ustalenia dotyczące lokalizowania planowanych przedsięwzięć infrastrukturalnych – sieci i urządzeń elektroenergetycznych oraz telekomunikacyjnych:

- podziemnych na całym obszarze objętym planem; tj. na wszystkich jednostkach terenowych, a tym samym w ramach gruntów rolnych klasy III; oraz lokalizowania:

- instalacji do pomiaru siły, prędkości i kierunku wiatru na terenach oznaczonych symbolami: R, tj. również w ramach gruntów rolnych klasy III.

Z przytoczonych ustaleń uchwały wynika, że Rada Gminy Zawidz dopuściła lokalizowanie, również na gruntach rolnych klasy III, w tym dla których nie uzyskano zgody na zmianę przeznaczenia na cele nierolnicze, przedsięwzięć infrastrukturalnych nie związanych z gospodarką rolną.

Tymczasem, zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., w związku z art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, grunty rolne klasy I – III, dla których ustalono w planie miejscowym przeznaczenie inne niż rolne, wymagają zgody właściwych organów na zmianę przeznaczenia na cele nierolnicze, zmiana ta może być jedynie dokonana w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

W myśl ww. przepisów grunty rolne klasy I – III, wymagają uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi, z wyłączeniem gruntów spełniających łącznie następujące warunki:

- co najmniej połowa powierzchni każdej zwartej części gruntu zawiera się w obszarze zwartej zabudowy;
- położone są w odległości nie większej niż 50 m od granicy najbliższej działki budowlanej w rozumieniu przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami;
- położone są w odległości nie większej niż 50 metrów od drogi publicznej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 460, 774 i 870);
- ich powierzchnia nie przekracza 0,5 ha, bez względu na to, czy stanowią jedną całość, czy stanowią kilka odrębnych części.

W myśl art. 2 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, gruntami rolnymi są grunty: określone w ewidencji gruntów jako użytki rolne, pod stawami rybnymi i innymi zbiornikami wodnymi, służącymi wyłącznie dla potrzeb rolnictwa, pod wchodzącymi w skład gospodarstw rolnych budynkami mieszkalnymi oraz innymi budynkami i urządzeniami służącymi wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno – spożywczemu, 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, parków wiejskich oraz pod zadrzewieniami i zakrzewieniami śródpolnymi, w tym również pod pasami przeciwwietrznymi i urządzeniami przeciwozyjnymi, rodzinnych ogrodów działkowych i ogrodów botanicznych, pod urządzeniami: melioracji wodnych, przeciwpowodziowych i przeciwpożarowych, zaopatrzenia rolnictwa w wodę, kanalizacji oraz utylizacji ścieków i odpadów dla potrzeb rolnictwa i mieszkańców wsi, zrehabilitowane dla potrzeb rolnictwa, torfowisk i oczek wodnych, pod drogami dojazdowymi do gruntów rolnych.

Skoro ustawodawca, wskazuje na wymóg uwzględnienia w planowaniu przestrzennym ochrony gruntów rolnych i leśnych, to konkretyzację tej normy odnaleźć możemy w art. 3 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, zgodnie z którym, ochrona gruntów rolnych polega na: ograniczaniu przeznaczania ich na cele nierolnicze lub nieleśne, zapobieganiu procesom degradacji i dewastacji gruntów rolnych oraz szkodom w produkcji rolniczej, powstającym wskutek działalności nierolniczej i ruchów masowych ziemi, rekultywacji i zagospodarowaniu gruntów na cele rolnicze, zachowaniu torfowisk i oczek wodnych jako naturalnych zbiorników wodnych, ograniczaniu zmian naturalnego ukształtowania powierzchni ziemi.

W tym miejscu podkreślić także należy, iż decyzja wydawana na podstawie art. 7 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych ma charakter uznaniowy. Ustawa ta jedynie w art. 6 ust. 1 odnosi się do kwestii przesłanek, jakimi winien kierować się organ przy kwalifikowaniu gruntu rolnego do odmiennego przeznaczenia. Zgodnie z zapisem art. 6 ust. 1 ww. ustawy, na cele

nierolnicze, powinny być przeznaczane przede wszystkim grunty oznaczone w ewidencji gruntów, jako nieużytki, a w razie ich braku grunty o najniższej przydatności produkcyjnej. Taka konstrukcja rozstrzygnięcia oznacza, iż właściwemu organowi pozostawiono ocenę każdej konkretnej sytuacji faktycznej przy zastosowaniu jego najlepszej merytorycznej wiedzy.

Urządzenia i sieci infrastruktury technicznej nie zaliczają się do przedsięwzięć związanych z gospodarką rolną, a także nie są uznawane za grunty rolne, w rozumieniu przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, za wyjątkiem zaopatrzenia rolnictwa w wodę, kanalizacji oraz utylizacji ścieków i odpadów dla potrzeb rolnictwa i mieszkańców wsi, pod drogami dojazdowymi do gruntów rolnych.

Pojęcie urządzeń infrastruktury technicznej określone zostało w art. 143 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, do którego odwołuje się także art. 2 pkt 13 ustawy o p.z.p. Zgodnie z ww. przepisem ustawy o gospodarce nieruchomościami „Przez budowę urządzeń infrastruktury technicznej rozumie się budowę drogi oraz wybudowanie pod ziemią, na ziemi albo nad ziemią przewodów lub urządzeń wodociągowych, kanalizacyjnych, ciepłowniczych, elektrycznych, gazowych i telekomunikacyjnych”.

W ocenie organu nadzoru, dopuszczenie możliwości lokalizacji ww. inwestycji na gruntach rolnych klasy III, wymaga **wyznaczenia terenów dla ich lokalizacji i uzyskania zgód** właściwych organów na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze, tym bardziej, iż przedmiotowe zapisy dotyczą możliwości lokalizacji wielu inwestycji wymagających trwałego wyłączenia gruntu z produkcji rolnej, a więc inwestycji, w wyniku których dalsze prowadzenie gospodarki rolnej nie jest możliwe.

Organ nadzoru przeprowadził postępowanie wyjaśniające mające na celu uzyskanie informacji, czy grunty rolne klasy III, na których planowane są powyższe inwestycje infrastrukturalne, uzyskały zgodę na zmianę przeznaczenia na cele nierolnicze i nieleśne. W tym celu organ nadzoru:

- dokonał analizy przekazanej, na podstawie art. 20 ust. 2 ustawy o p.z.p., dokumentacji prac planistycznych;
- pismem z dnia 14 grudnia 2015 r. znak LEX-I.4131.1147.2015.MO, wystąpił m.in. o wskazanie numerów ewidencyjnych działek oraz jednostek terenowych przedmiotowego planu miejscowego, do których odnoszą się ustalenia uchwały, dotyczące lokalizowania inwestycji na gruntach rolnych I – III klasy bonitacyjnej, zawarte w: § 13 pkt 1 lit. e tiret drugie oraz § 13 pkt 1 lit. f tiret drugie uchwały.

W toku prowadzonego postępowania wyjaśniającego ustalono następujące okoliczności faktyczne i prawne.

Z dokumentacji prac planistycznych uchwały wynika, że:

- Wójt Gminy Zawidz, pismem z dnia 19 marca 2015 r. znak RGK 6721.16.2015, wystąpił do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z wnioskiem o wyrażenie zgody na zmianę przeznaczenia na cele nierolnicze gruntów rolnych klasy III znajdujących się w miejscowościach: Gołocin, Jeżewo, Kęsice, Krajewice Duże, Krajewice Małe, Majki Małe, Makomazy, Mańkowo, Ostrowy, Rekowo;
- w procedurze sporządzania planu miejscowego uzyskana została wyłącznie decyzja Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 28 lipca 2015 r. znak GZ.tr.057-602-300/15, w przedmiocie wyrażenia zgody na zmianę przeznaczenia na cele nierolnicze gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas III, o łącznej powierzchni 3,1760 ha, położonych na terenie gminy Zawidz, w obrębach ewidencyjnych: Gołocin, Jeżewo, Kęsice, Krajewice Duże, Krajewice Małe, Majki Małe, Makomazy, Mańkowo, Ostrowy, Rekowo, w granicach działek wymienionych w załączniku tabelarycznym Nr 11 oraz oznaczonych na załącznikach graficznych w skali 1:5000 stanowiących integralną część wniosku. Zgodnie z uzasadnieniem decyzji, zgoda

na zmianę przeznaczenia ww. gruntów rolnych została wyrażona „na cele związane z lokalizacją turbin wiatrowych, dróg wewnętrznych oraz poszerzenia istniejących dróg, które będą służyły do obsługi planowanych siłowni wiatrowych”.

Należy jednocześnie wskazać, że powyższa decyzja wydana została w związku z równoległe prowadzoną procedurą sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego uchwalonego uchwałą Nr 67/XI/2015 Rady Gminy Zawidz z dnia 26 listopada 2015 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części obrębów Grąbiec, Żytowo, Jeżewo, Kęsice, Makomazy, Ostrowy, Rekowo, Krajewice Małe, Krajewice Duże, Majki Małe, Słupia, Gutowo Górki, Gołocin, Chabowo Świniary, Szumanie, Mańkowo, Kosmaczewo, Kowalewo Nowe w gminie Zawidz.

Z wyjaśnień Wójta Gminy Zawidz przekazanych pismem z dnia 21 grudnia 2015 r. wynika, że ustalenia uchwały dotyczące gruntów rolnych klasy III, odnoszą się do działek ewidencyjnych znajdujących się w jednostkach terenowych oznaczonych na rysunku planu symbolami:

- **2-RM3** – działki nr ew.: 213, 248, 247, 220, 221, 222, 223/1, 223/2, 224, 225, 226, 227, 228, 229, 230, 231, 232, 233, 234, 235, 236, 237 (załącznik 1A);
- **29-R** – działka nr ew. 238 (załącznik 1A);
- **27-R** – działki nr ew.: 213, 248, 247, 220, 221 (załącznik 1A);
- **28-R** – działki nr ew.: 229, 230, 231, 232, 233, 234 (załącznik 1A);
- **1-R** – działka nr ew. 142 (załącznik 1B);
- **11-R** – działka nr ew. 20 (załącznik 1D);
- **26-R** – działka nr ew. 117/2 (załącznik 1F).

Biorąc pod uwagę powyższe stwierdzić należy, że uzyskana decyzja nie obejmuje gruntów rolnych klasy III, o których mowa w ww. piśmie Wójta Gminy Zawidz.

W związku z powyższym, zdaniem organu nadzoru, przy sporządzeniu przedmiotowego planu miejscowego, doszło do istotnego naruszenia zasad oraz istotnego trybu jego sporządzenia, a zatem zachodzą przesłanki do stwierdzenia nieważności ustaleń: **§ 13 pkt 1 lit. e tiret pierwsze, § 13 pkt 1 lit. f tiret pierwsze, § 13 pkt 2, § 14, § 16 pkt 1** uchwały, w odniesieniu do gruntów rolnych klasy III, znajdujących się w granicach przedmiotowego planu, dla których organ sporządzający plan miejscowy nie uzyskał stosownych zgód na zmianę przeznaczenia na cele nierolnicze. Zatem Rada Gminy Zawidz nie była uprawniona do uchwalenia planu miejscowego zawierającego zapisy umożliwiające lokalizowanie planowanych inwestycji infrastruktury technicznej elementów infrastruktury technicznej na terenach ww. gruntów rolnych..

Powyższe stanowi o naruszeniu art. 15 ust. 1, art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o p.z.p. w związku z art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

Poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru podzielił m.in. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 9 czerwca 2014 r. Sygn. akt II OSK 3083/13.

Ponadto, ustalenia uchwały dopuszczające budowę sieci elektroenergetycznych (podziemnych i nadziemnych) na całym obszarze objętym planem, bez ich wyznaczenia na rysunku planu, oznacza *de facto*, lokalizowanie tych linii w sposób dowolny w granicach przedmiotowego planu miejscowego. Oznacza również, iż ostateczną decyzję o ich lokalizacji, pozostawiono m.in. inwestorowi oraz organowi wydającemu pozwolenie na budowę. Rada Gminy Zawidz ceduje w ten sposób swoje ustawowe uprawnienie na inny organ lub podmiot.

Wskazać przy tym należy, że plan miejscowy powinien przetwarzać normę ogólną i abstrakcyjną w normę konkretną i indywidualną, zawierając ustalenia wynikające przede wszystkim z art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p. Tym samym za niedopuszczalne uznać należy stosowanie w planie miejscowym norm niedookreślonych, zwanych normami otwartymi. Normy zamieszczane

w źródłach prawa powszechnie obowiązującego winny mieć charakter zamknięty, czego przedmiotowa uchwała w zakresie rozmieszczenia inwestycji celu publicznego, nie czyni.

Brak wyznaczenia na rysunku planu inwestycji infrastrukturalnych, które są celami publicznymi, w rozumieniu przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, stanowi o naruszeniu art. 4 ust. 1, art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., w związku z art. 6 pkt 1 i pkt 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. jednym z głównych zadań miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a zarazem zasadą jego sporządzania, jest przesądzenie o przeznaczeniu terenów objętych jego granicami.

Zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo **przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania**. Zgodnie z wymogiem § 4 pkt 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego, **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**. Natomiast stosownie do § 7 pkt 7 ww. rozporządzenia, projekt rysunku planu winien zawierać linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania.

Podejmując przedmiotową uchwałę, w ocenie organu nadzoru, naruszono wskazane powyżej zasady sporządzania planu miejscowego. Rada Gminy Zawidz dopuszczając zabudowę usługową, niezwiązaną z produkcją rolną, w ramach tych samych jednostek terenowych, oznaczonych na rysunku planu symbolami:

- **1-U/RM1**, przeznaczonych pod usługi i zabudowę zagrodową w gospodarstwach rolnych, hodowlanych, ogrodniczych (*vide*: § 17 pkt 1 uchwały);
- **1-RM1 ÷ 27-RM1**, przeznaczonych pod zabudowę zagrodową w gospodarstwach rolnych, hodowlanych, ogrodniczych z dopuszczeniem zabudowy usługowej (*vide*: § 19 pkt 1 i pkt 2 uchwały),

naruszyła przede wszystkim art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p.

W § 17 pkt 1 i pkt 3 uchwały ustalono, że „Dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem przeznaczenia **1-U/RM1** ustala się: 1) przeznaczenie terenu – teren usługowej, teren zabudowy zagrodowej w gospodarstwach rolnych, hodowlanych, ogrodniczych; (...) 3) zakazuje się realizacji funkcji usługowej związanej z: a) lecnictwem i domami opieki społecznej; b) stałym lub czasowym pobytem dzieci i młodzieży; c) rekreacją i wypoczynkiem;”.

W § 19 pkt 1, pkt 2 i pkt 3 uchwały ustalono, że „Dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami przeznaczenia od **1-RM1 do 27-RM1** ustala się: 1) przeznaczenie terenu – teren zabudowy zagrodowej w gospodarstwach rolnych, hodowlanych, ogrodniczych; 2) uzupełniająca zabudowa usługowa, stanowiąca część budynków przeznaczenia podstawowego, dobudowana lub wolnostojąca, nie więcej niż 20% powierzchni budynków objętych przeznaczeniem, o którym mowa w pkt. 1, 3) zakazuje się realizacji funkcji usługowej związanej z: a) lecnictwem i domami opieki społecznej; b) stałym lub czasowym pobytem dzieci i młodzieży; c) rekreacją i wypoczynkiem;”.

Lokalizowanie zabudowy usługowej, jako odrębnego przeznaczenia terenu, na terenach zabudowy zagrodowej wynika także z ustaleń § 11 pkt 6 uchwały, w brzmieniu: „6) ustala się obowiązek lokalizowania miejsc parkingowych w granicach nieruchomości działki budowlanej; dla potrzeb projektowanej zabudowy ustala się minimalną liczbę miejsc do parkowania: a) dla zabudowy zagrodowej: 1 miejsce na jedno mieszkanie, b) dla zabudowy usługowej: – dla obiektów handlowych co najmniej 1 stanowisko na 40 m² powierzchni sprzedaży, oraz co najmniej

1 stanowisko na 5 osób zatrudnionych, a także dodatkowo co najmniej 1 stanowisko dla pojazdów z kartą parkingową; – dla obiektów innych usług - co najmniej 1 stanowisko na 50 m² powierzchni usługowej, oraz co najmniej 1 stanowisko na 5 osób zatrudnionych, a także dodatkowo co najmniej 1 stanowisko dla pojazdów z kartą parkingową.”

Zgodnie z ustaleniami § 3 ust. 1 pkt 4 i pkt 5 uchwały, „Ilekroć w przepisach niniejszej uchwały jest mowa o: (...) 4) terenie funkcjonalnym – należy przez to rozumieć teren o określonym w uchwale przeznaczeniu lub określonym w uchwale sposobie zagospodarowania, wyznaczony liniami rozgraniczającymi, oraz określony symbolem przeznaczenia zgodnie z rysunkiem planu; 5) usługach – należy przez to rozumieć działalność służącą zaspokajaniu potrzeb ludności, nie związanej z wytwarzaniem dóbr materialnych metodami przemysłowymi;”.

Zgodnie z § 2 ust. 4 pkt 2 uchwały, linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania, są obowiązującymi oznaczeniami graficznymi ustaleń planu.

Z przytoczonych wyżej ustaleń uchwały wynika, że w ramach zabudowy zagrodowej dopuszczalna jest zabudowa usługowa, bez żadnych ograniczeń co do rodzaju usług, a zatem nie tylko związanych z produkcją rolniczą. Tymczasem zdaniem organu nadzoru, na terenach przeznaczonych pod zabudowę zagrodową, możliwe jest dopuszczenie usług wyłącznie skorelowanych z funkcją rolniczą.

Z przytoczonych powyżej ustaleń uchwały wynika, że na terenach zabudowy zagrodowej możliwa jest równoczesna realizacja zabudowy usługowej, która nie jest związana z produkcją rolniczą. Tym samym dla terenów o określonym przeznaczeniu (zabudowa zagrodowa), ustalono jednocześnie odmienne, alternatywne ich przeznaczenie (zabudowę usługową).

Zgodnie z § 3 pkt 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2015 r. poz. 1422), poprzez zabudowę zagrodową należy rozumieć „w szczególności budynki mieszkalne, budynki gospodarcze lub inwentarskie w rodzinnych gospodarstwach rolnych, hodowlanych lub ogrodniczych oraz w gospodarstwach leśnych”.

W myśl ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, **gruntami rolnymi są grunty: określone w ewidencji gruntów, jako użytki rolne; pod stawami rybnymi i innymi zbiornikami wodnymi, służącymi wyłącznie dla potrzeb rolnictwa; pod wchodzącymi w skład gospodarstw rolnych budynkami mieszkalnymi oraz innymi budynkami i urządzeniami służącymi wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno – spożywczemu; 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; parków wiejskich oraz pod zadrzewieniami i zakrzewieniami śródpolnymi, w tym również pod pasami przeciwwietrznymi i urządzeniami przeciwoerozyjnymi; rodzinnych ogrodów działkowych i ogrodów botanicznych; pod urządzeniami: melioracji wodnych, przeciwpowodziowych i przeciwpożarowych, zaopatrzenia rolnictwa w wodę, kanalizacji oraz utylizacji ścieków i odpadów dla potrzeb rolnictwa i mieszkańców wsi; zrehabilitowane dla potrzeb rolnictwa; torfowisk i oczek wodnych oraz pod drogami dojazdowymi do gruntów rolnych (art. 2 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych).**

Z kolei, zgodnie z § 68 ust. 1 pkt 1 lit. e rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. z 2015 r. poz. 542), grunty rolne zabudowane, oznaczone symbolem – Br, zalicza się do użytków rolnych. Również z Załącznika Nr 6 do ww. rozporządzenia pn. „Zaliczanie gruntów do poszczególnych użytków gruntowych”, wynika, że użytkowiem rolnym są m.in. grunty rolne

zabudowane, do których „zalicza się grunty objęte zabudową zagrodową w ramach istniejącej działki siedliskowej, w szczególności:

- 1) zajęte pod budynki przeznaczone do produkcji rolniczej, nie wyłączając produkcji rybnej, w szczególności: spichlerze, przechowalnie owoców i warzyw, stodoły, budynki inwentarskie, budynki na sprzęt rolniczy;
- 2) zajęte pod budynki przeznaczone do przetwórstwa rolno-spożywczego, z wyłączeniem gruntów zajętych pod przemysłowe zakłady przetwórstwa rolniczego bazujące na surowcach pochodzących spoza gospodarstwa rolnego, w skład którego wchodzi te budynki;
- 3) zajęte pod budynki mieszkalne oraz inne budynki i urządzenia, w szczególności: komórki, garaże, szopy, kotłownie, podwórza, place składowe, place postojowe i manewrowe, śmietniki, składowiska odpadów itp., jeżeli tworzą z gruntami rolnymi i budynkami, o których mowa pkt 1 i 2, zorganizowaną całość gospodarczą;
- 4) położone między budynkami i urządzeniami, o których mowa w pkt 1-3, lub w bezpośrednim sąsiedztwie tych budynków i urządzeń i niewykorzystywane do innego celu, który uzasadniałby zaliczenie ich do innej grupy użytków gruntowych, w tym zajęte pod rabaty, kwietniki, warzywniki”.

Przepisy w tym zakresie zostały więc skorelowane z przytoczonym art. 2 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, podobnie zresztą, jak przepisy załącznika nr 1 do rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., zgodnie z którym, zabudowa zagrodowa została sklasyfikowana, jako tereny użytkowane rolniczo, dla oznaczenia której na rysunku planu przyjęto stosowne oznaczenie barwne oraz symbol RM, w przeciwieństwie do zabudowy usługowej, która stanowi teren zabudowy usługowej, o określonym na rysunku planu odrębnym oznaczeniu barwnym i symbolu U.

Z przywołanych powyżej definicji oraz przepisów dotyczących oznaczeń barwnych i literowych dotyczących przeznaczenia terenów wynika, iż „zabudowa zagrodowa” jest **odmiennym przeznaczeniem terenu**, niż „zabudowa usługowa”.

Mając na uwadze wymogi art. 4 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1 i § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., wskazać należy, iż tereny, na których dopuszczona została lokalizacja zabudowy usługowej powinny być wydzielone z terenów przeznaczonych pod zabudowę zagrodową.

Biorąc powyższe pod uwagę, należy stwierdzić, że faktycznie są to tereny stanowiące inne, **wykluczające się wzajemnie przeznaczenie terenu**, a zatem na mocy art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., winny być wydzielone za pomocą linii rozgraniczających oraz oznaczone odrębnym symbolem adekwatnym do ich przeznaczenia. Uchwalony plan miejscowy nie spełnia norm wynikających z ww. przepisów, bowiem ustalenia uchwały w zakresie przeznaczenia terenu oraz zasad kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu są niejednoznaczne, a na rysunku planu brak terenów przeznaczonych pod zabudowę usługową, o której mowa w **§ 17 pkt 1, § 19 pkt 2 oraz § 11 pkt 6 lit. b** uchwały.

Rysunek planu nie ma, w tym zakresie, powiązania z tekstem uchwały, co stanowi o naruszeniu § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.

Ustalenia uchwały dopuszczające na tym samym terenie wzajemnie wykluczające się przeznaczenia, są również sprzeczne z ustaleniami **§ 2 ust. 1 pkt 1** uchwały, zgodnie z którymi „1. Plan określa: 1) przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania;” oraz ustaleniami **§ 2 ust. 4 pkt 2 i pkt 3** uchwały, zgodnie z którymi „linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania” oraz „symbole terenów”, są obowiązującymi oznaczeniami graficznymi ustaleń planu.

Przeznaczenie terenu określone przez radę gminy, w planie miejscowym, musi być jednoznaczne i precyzyjne, nie może bowiem budzić wątpliwości, sposób jego zagospodarowania. Co więcej **nie można pozostawić podmiotowi innemu niż rada możliwości określenia tego przeznaczenia, albo też uzależniać ustalonego w uchwale przeznaczenia od woli podmiotu innego niż gmina.** Powyższe dotyczy również zasad zagospodarowania. Zmiana zaś przeznaczenia terenu, a także zasad zagospodarowania może zostać dokonana jedynie w drodze zmiany planu. Treść przepisów planu wraz z innymi przepisami determinuje sposób wykonania prawa własności nieruchomości, położonych w obrębie obowiązywania danego planu miejscowego, zatem dokonany w nim wybór przeznaczenia terenu, nie może mieć charakteru dowolnego i nie może nasuwać żadnych wątpliwości co do funkcji danego terenu. Powyższe stanowisko możemy odnaleźć w orzecznictwie np. w wyrokach:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 sierpnia 2012 r., Sygn. akt II OSK 1334/12, publik. [http://orzeczenia.nsa.gov.pl.](http://orzeczenia.nsa.gov.pl;);
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 marca 2013 r., Sygn. akt IV SA/Wa 2673/12;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 listopada 2014 r., Sygn. akt IV SA/Wa 1726/14;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 18 grudnia 2013 r., Sygn. akt IV SA/Wa 1141/13;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 czerwca 2014 r., Sygn. akt II OSK 3083/13.

Biorąc powyższe pod uwagę należy stwierdzić, że uchwała nie określa w sposób jednoznaczny przeznaczenia terenów przeznaczonych pod zabudowę zagrodową oraz pod zabudowę zagrodową wraz z zabudową usługową, oznaczonych na rysunku planu symbolami: 1-U/RM1, 1-RM1 ÷ 27-RM1, co stanowi o naruszeniu przepisów art. 4 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1 i § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.

Stosownie do przepisów ustawy o p.z.p. i rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., ustalenie parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu projektowanej zabudowy, należy do obligatoryjnych ustaleń planu miejscowego. Zgodnie z **art. 15 ust. 2 pkt 6** ustawy o p.z.p. „*W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) 6) 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;*”. Zgodnie z **§ 4 pkt 6** rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. „*ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności określenie linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udział powierzchni biologicznie czynnej, a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu*”. Ponadto z przepisu **§ 7 pkt 8** ww. rozporządzenia, wynika również, że „*Projekt rysunku planu miejscowego powinien zawierać: (...) 8) linie zabudowy oraz oznaczenia elementów zagospodarowania przestrzennego terenu*”. Stosownie do dyspozycji **§ 8 ust. 2 zd. 1** ww. rozporządzenia „*2. Na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego.*”.

Zasady lokalizacji nowej zabudowy na obszarze objętym planem wynikają z ustaleń zawartych m.in. w:

- § 3 ust. 1 pkt 1 uchwały, w brzmieniu: „Ileć w przepisach niniejszej uchwały jest mowa o: 1) nieprzekraczalnej linii zabudowy – należy przez to rozumieć wyznaczoną na rysunku planu linię, w której może być umieszczona ściana albo fragment ściany budynku lub budowli bez jej przekraczania w kierunku linii rozgraniczającej drogi (ulicy), rowu, zgodnie z rysunkiem planu;”;
- § 6 ust. 2 uchwały, w brzmieniu: „2. Ustala się nieprzekraczalne linie zabudowy od linii rozgraniczającej tereny U/RM1, UP, RM1, RM2, z drogami KDL, KDD, KDW1, KDW2, zgodnie z rysunkiem planu, z zastrzeżeniem ust. 3.”;
- § 19 pkt 5 lit. a uchwały, w brzmieniu: „Dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami przeznaczenia od 1-RM1 do 27-RM1 ustala się: (...) 5) zasady kształtowania ładu przestrzennego oraz parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym gabaryty obiektów i wskaźniki intensywności zabudowy: a) nieprzekraczalne linie zabudowy – zgodnie z rysunkiem planu;”;
- § 22 pkt 3 lit. a uchwały, w brzmieniu: „Dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami przeznaczenia od 1-R do 30-R ustala się: (...) 3) w przypadku realizacji zabudowy o której mowa w pkt 2 lit. b ustala się zasady kształtowania ładu przestrzennego oraz parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym gabaryty obiektów i wskaźniki intensywności zabudowy: a) nieprzekraczalne linie zabudowy, zgodnie z rysunkiem planu;”.

Z dokonanej przez organ nadzoru analizy rysunku planu wynika, że na terenach oznaczonych na rysunku planu symbolami:

- 26-RM1, 27-RM1 i 28-R położonych w miejscowości Jeżewo (załącznik nr 1A);
- 1-R, 17-R i 18-R położonych w miejscowości Kęsice (załącznik nr 1B);
- 8-RM2 położonym w miejscowości Krajewice Duże (załącznik nr 1C);
- 20-R i 21-R położonych w miejscowości Majki Małe (załącznik nr 1E);
- 19-R położonym w miejscowości Rekowo (załącznik nr 1G),
nie wyznaczono nieprzekraczalnych linii zabudowy.

Brak wyznaczenia na rysunku planu nieprzekraczalnych linii zabudowy na ww. terenach, nie spełnia ustaleń zawartych w: § 19 pkt 5 lit. a i § 22 pkt 3 lit. a uchwały, które odwołują się do zasad zachowania ładu przestrzennego dotyczących sytuowania planowanej zabudowy zgodnie z wyznaczonymi na rysunku planu nieprzekraczalnymi liniami zabudowy. Tym samym plan nie spełnia wymogu zachowania ładu przestrzennego, na obszarze objętym przedmiotowym planem miejscowym. Powyższe stanowi również o naruszeniu § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., zobowiązującego do jednoznacznego powiązania rysunku projektu planu miejscowego z projektem jego tekstu.

Linie zabudowy powinny w jednoznaczny sposób określać na rysunku planu, możliwość sytuowania nowej zabudowy, tj. wyznaczać obszar tzw. „ruchu budowlanego”. Obszar ten musi w precyzyjny, nie budzący jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych, sposób określać te części terenu przeznaczonego pod zabudowę, na których plan dopuszcza sytuowanie budynków, co wynika wprost z przytoczonej powyżej definicji nieprzekraczalnej linii zabudowy. Tymczasem z rysunku planu nie wynika, na której części terenów przeznaczonych pod zabudowę, może być ona realizowana, co umożliwiłoby dowolne i uznaniowe sytuowanie zabudowy na tych terenach, w zależności od interpretacji organu wydającego pozwolenie na budowę na podstawie ustaleń tego planu.

Organ nadzoru podkreśla, że określenie linii zabudowy musi jednoznacznie wynikać zarówno z tekstu uchwały, jak i z rysunku planu, gdyż to dopiero stanowi precyzyjną i jednoznaczną normę prawną ustaloną w planie miejscowym. Ustalenie tej normy nie może polegać na dowolnej interpretacji ustaleń planu, jak też nie może być przekazane do jej ustalenia, innemu organowi

na etapie stosowania planu przy wydawaniu decyzji o pozwoleniu na budowę. Ustalenia planu muszą zawierać normy, których stosowanie nie wymaga domyślnej interpretacji przez inny, nieupoważniony do tego, organ administracji na etapie postępowań administracyjnych. Do określenia w planie miejscowym zasad zabudowy i zagospodarowania terenu, w tym do wyznaczenia linii zabudowy, a tym samym do określenia sytuowania zabudowy na terenach objętym tym planem, na mocy przepisów ustawy o p.z.p., upoważniona została wyłącznie rada gminy.

Brak wyznaczenia na rysunku planu linii zabudowy, stanowiących jeden z obligatoryjnych elementów kształtujących zabudowę i zagospodarowanie terenu, stwarzać będzie bardzo istotne problemy na etapie realizacji ustaleń planu, w indywidualnych postępowaniach administracyjnych w sprawie wydania pozwolenia na budowę (opcjonalnie zgłoszenia robót nie wymagających pozwolenia na budowę), w których bezpośrednią podstawę prawną stanowi właśnie plan miejscowy. Braki w powyższym zakresie, zdaniem organu nadzoru, uniemożliwiają prawidłowe zastosowanie planu w tym postępowaniu i tym samym przesądza o konieczności wyłączenia go, w zakresie dotkniętym opisywanym brakiem, z obrotu prawnego. Powyższe ustalenia uchwały stanowią o naruszeniu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 6 i § 7 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. Ponadto, niezgodności rysunku planu z ustaleniami zawartymi w tekście uchwały, w powyższym zakresie, stanowią także o braku powiązania rysunku z tekstem uchwały, co narusza również przepis § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.

W judykaturze, poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru, w zakresie braku wyznaczenia na rysunku planu linii zabudowy oraz braku powiązania rysunku z tekstem planu w tym zakresie, jak również obowiązku jednoznacznego wyznaczenia na rysunku planu linii zabudowy, podzielono m.in. w prawomocnych orzeczeniach:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 19 października 2015 r. Sygn. akt II OSK 2008/15;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 21 maja 2014 r., Sygn. akt II SA/Wr 112/14;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23 czerwca 2014 r., Sygn. akt II OSK 3140/13;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25 czerwca 2014 r., Sygn. akt IV SA/Wa 629/14;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 5 marca 2012 r., Sygn. akt IV SA/Gl 853/11.

W związku z naruszeniem ustaleniami planu wskazanych powyżej przepisów ustawy o p.z.p. oraz rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., niezbędnym jest stwierdzenie nieważności uchwały, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 26-RM1, 27-RM1, 8-RM2, 1-R, 17-R, 18-R, 19-R, 20-R, 21-R i 28-R.

Podejmując przedmiotową uchwałę Rada Gminy Zawidz naruszyła również inne przepisy odrębne oraz wykroczyła poza zakres delegacji ustawowej, poprzez ustalenia zawarte w § 10 ust. 2 uchwały, w brzmieniu: „2. W przypadku scaleń i podziałów ustala się następujące parametry działek: 1) minimalną wielkość działek 2000 m², a na terenach R zgodnie z przepisami odrębnymi; 2) dopuszcza się 45° odchylenie od kąta prostego położenia granic działek w stosunku do dróg publicznych i wewnętrznych. 3) minimalną szerokość frontu działki na terenach RM1, RM3, R – 30,0 m. 4) minimalną szerokość frontu działki na terenach U/RM1, – 20,0 m.”.

Zgodnie ze wstępną częścią uzasadnienia, ustalenia planu miejscowego winny zawierać zasady, o których mowa w art. 15 ustawy o p.z.p. Stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo „szczegółowe zasady i warunki scalania

i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym”, przy czym przez czynności te należy rozumieć szczegółowo określoną, jednolitą procedurę „scalania i podziału nieruchomości”, o której mowa w Dziale III, Rozdziale 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Ponadto, zgodnie z § 4 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., „ustalenia dotyczące szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości powinny zawierać określenie parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, w szczególności minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek, ich powierzchni oraz określenie kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego”.

Przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały doszło do naruszenia powyższych przepisów ustawy o p.z.p. i rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. oraz przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami.

W § 10 ust. 2 uchwały, zawarto ustalenia dotyczące scalania i podziału nieruchomości położonych w planie na terenach przeznaczonych pod zabudowę zagrodową i na terenach rolniczych, oznaczonych na rysunku planu symbolami: RM1, RM3 i R oraz na terenach przeznaczonych pod zabudowę usługową i zagrodową oznaczonych na rysunku planu symbolem 1-U/RM1. Tymczasem, zgodnie z art. 101 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami „Przepisy rozdziału stosuje się do nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele inne niż rolne i leśne.”.

Z dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. wynika, że obligatoryjnym ustaleniem planu miejscowego jest określenie parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, tj. określenie: minimalnej lub maksymalnej szerokości frontów działek, ich powierzchni, a także kąta ich położenia w stosunku do pasa drogowego.

Zwrócić również należy uwagę na fakt, iż przepisy art. 15 ust. 2 i ust. 3 ustawy o p.z.p., w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia uchwały, nie upoważniały rady gminy do określenia zasad i warunków podziałów nieruchomości, tylko do określenia zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, w przeciwieństwie do art. 10 ust. 1 pkt 7 nieobowiązującej już ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 z późn. zm.). Natomiast określenie *minimalnej powierzchni nowo wydzielanej działki budowlanej* może nastąpić, na podstawie dyspozycji art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy o p.z.p., dla procedur wszczętych po dniu 21 października 2010 r. (data podjęcia uchwały intencyjnej o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego). Skoro Rada Gminy Zawidz, przystąpiła do sporządzania przedmiotowego planu miejscowego w dniu 10 grudnia 2013 r. (uchwała Nr 145/XXVI/2013), to tym samym, **miała ona możliwość określenia minimalnej powierzchni nowo wydzielanej działki, przy czym z tego uprawnienia nie skorzystała, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 1-UP, 2-UP.**

W tej sytuacji ustalenia zawarte w § 10 ust. 2 uchwały, naruszają dyspozycję art. 101 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, w związku z art. 15 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p.

W kontekście powyższych naruszeń organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z wymogiem art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego oraz istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. W ocenie organu nadzoru, w przedmiotowej sprawie doszło do naruszenia, w sposób istotny zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz do istotnego trybu jego sporządzania, a także naruszenia właściwości organów, co oznacza konieczność wyeliminowania, części ustaleń uchwały z obrotu prawnego.

Istotność naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego należy przy tym kwalifikować, jako bezwzględny wymóg spełnienia dyspozycji:

- art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p., w zakresie jednoznacznego ustalenia przeznaczenia terenu i rozmieszczenia inwestycji celu publicznego;
- art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., w zakresie zgodności z przepisami odrębnymi;
- art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. i § 4 pkt 1, § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., w zakresie jednoznacznego ustalenia przeznaczenia terenu;
- art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o p.z.p., w zakresie uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych klasy III na cele nierolnicze i nieleśne;
- § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., w zakresie konieczności powiązania części tekstowej z częścią graficzną uchwały.

Organ nadzoru wskazuje, że naruszenia nieistotne to naruszenia drobne, mało znaczące, niedotyczące istoty zagadnienia. Za nieistotne naruszenie należy uznać takie, które jest mniej doniosłe w porównaniu z innymi przypadkami wadliwości, jak nieścisłość prawna czy też błąd, który nie ma wpływu na istotną treść aktu (wyrok WSA w Szczecinie z dnia 13 kwietnia 2006 r., II SA/Sz 1174/05, LEX nr 296073). Ustalenia, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu, nadzorczym mają istotny wpływ na przyjęte rozwiązania przestrzenne, które byłyby inne gdyby zastosowano obowiązujące przepisy, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr 66/XI/2015 Rady Gminy Zawidz z dnia 26 listopada 2015 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części obrębów Kęsice, Rekowo, Krajewice Duże, Krajewice Małe, Jeżewo, Majki Małe, Mańkowo, w gminie Zawidz, w części dotyczącej ustaleń:

- § 10 ust. 2 uchwały, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 1-U/RM1, 1-RM1 ÷ 27-RM1, 1-RM2 ÷ 11-RM2, 1-RM3 ÷ 2-RM3, 1-R ÷ 30-R;
- § 13 pkt 1 lit. e tირet pierwsze uchwały, w odniesieniu do gruntów rolnych klasy III;
- § 13 pkt 1 lit. f tირet pierwsze uchwały, w odniesieniu do gruntów rolnych klasy III;
- § 13 pkt 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) i budowę nowych (...)” w odniesieniu do gruntów rolnych klasy III;
- § 14 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) i budowę nowych (...)” w odniesieniu do gruntów rolnych klasy III;
- § 16 pkt 1 uchwały, w odniesieniu do gruntów rolnych klasy III;
- § 17 pkt 1 uchwały, w odniesieniu do terenów zabudowy usługowej z wyłączeniem budynków i urządzeń służących wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno-spożywczemu, a także budynków i urządzeń służących bezpośrednio do produkcji rolniczej uznanej za dział specjalny, stosownie do przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych i podatku dochodowym od osób prawnych;
- § 19 uchwały oraz w części graficznej, w odniesieniu do terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami: 26-RM1 i 27-RM1;
- § 19 pkt 2 uchwały z wyłączeniem budynków i urządzeń służących wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno-spożywczemu, a także budynków i urządzeń służących bezpośrednio do produkcji rolniczej uznanej za dział specjalny, stosownie do przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych i podatku dochodowym od osób prawnych;
- § 20 uchwały oraz w części graficznej, w odniesieniu do terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 8-RM2;
- § 22 uchwały oraz w części graficznej, w odniesieniu do terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami: 1-R, 17-R, 18-R, 19-R, 20-R, 21-R i 28-R,

co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, w tym zakresie, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

Gminie, w świetle art. 98 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

Wojewoda Mazowiecki:
Zdzisław Szipera