



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

---

Warszawa, dnia 3 stycznia 2017 r.

Poz. 67

**Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr LEX-I.4131.242.2016.MO**

**Wojewody Mazowieckiego**

z dnia 29 grudnia 2016 r.

dotyczy uchwały Nr XX/150/2016 Rady Gminy w Kuczborku - Osadzie z dnia 29 listopada 2016 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów zlokalizowanych w rejonie miejscowości Sarnowo i Chodubka, gmina Kuczbork - Osada.

**WOJEWODA MAZOWIECKI**

LEX-I.4131.242.2016.MO

Warszawa, 29 grudnia 2016 r.

**Rada Gminy w Kuczborku – Osadzie  
ul. Mickiewicza 7a  
09 – 310 Kuczbork – Osada**

**Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446 i 1579)

**stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XX/150/2016 Rady Gminy w Kuczborku – Osadzie z dnia 29 listopada 2016 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów zlokalizowanych w rejonie miejscowości Sarnowo i Chodubka, gmina Kuczbork – Osada, w zakresie ustaleń:

- § 2 ust. 1 pkt 7 uchwały;
- § 4 pkt 9 uchwały;
- § 4 pkt 10 uchwały;
- § 4 pkt 11 lit. b uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) lokalizację, rozbudowę i (...)”, w odniesieniu do sieci i urządzeń ciepłowniczych, elektrycznych, gazowych i telekomunikacyjnych, dopuszczonych na gruntach rolnych klasy III, znajdujących się w granicach terenu oznaczonego symbolem 4R;
- § 5 pkt 6 uchwały;
- § 5 pkt 7 lit. e uchwały;
- § 5 pkt 9 uchwały;
- § 6 pkt 7 lit. e uchwały;
- § 7 pkt 10 uchwały;
- § 8 pkt 2 lit. b uchwały;
- § 9 pkt 6 uchwały;
- § 10 pkt 6 uchwały.

**Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 29 listopada 2016 r. Rada Gminy w Kuczborku – Osadzie podjęła uchwałę Nr XX/150/2016 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów zlokalizowanych w rejonie miejscowości Sarnowo i Chodubka, gmina Kuczbork – Osada.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2016 r. poz. 778 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 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 jego zawartością (część tekstowa, graficzna). 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.:

- 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.

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 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.*”, w szczególności zaś w jego ustaleniach zawartych w § 3, 4 i 7 oraz w § 8 ust. 2 zd. 1, 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*”.

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. W szczególności, wobec zasady hierarchiczności źródeł prawa, przedmiotem regulacji planu nie mogą być kwestie, które podlegają regulacjom aktów wyższego rzędu, ani tym bardziej regulacje planu nie mogą być z nimi sprzeczne.

Organ nadzoru zobowiązany jest do badania zgodności uchwały ze stanem prawnym obowiązującym w dacie podjęcia przez radę gminy uchwały i w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa, do podjęcia interwencji, stosownej do posiadanych kompetencji w tym zakresie.

Wskazać również należy, iż wobec zasady hierarchiczności źródeł prawa, przedmiotem regulacji planu nie mogą być kwestie, które podlegają regulacjom aktów wyższego rzędu, ani tym bardziej regulacje planu nie mogą być z nimi sprzeczne. Wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej stwarza zaś ryzyko powtórzenia lub modyfikacji norm obecnych w innych aktach prawnych, w tym także norm hierarchicznie wyższych zawartych w ustawach. Skutki takie są trudne do przewidzenia, stąd konieczność ścisłego przestrzegania granic umocowania prawnego do podejmowania uchwał.

Stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., organ wykonawczy gminy sporządza plan miejscowy zgodnie z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem miejscowym. W odniesieniu do przedmiotowego planu miejscowego zastosowanie będą miały m.in. przepisy:



- ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 909 z późn. zm.);
- ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r. poz. 1774 z późn. zm.);
- ustawy z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz. U. z 2015 r. poz. 774 z późn. zm.);
- ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2016 r. poz. 290 z późn. zm.).

Naruszenie przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, nastąpiło poprzez ustalenia zawarte w § 4 pkt 11 lit. b uchwały, w brzmieniu: „Dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami **2R, 4R, 5R, 7R, 8R** ustala się: (...) 11) zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej: (...) b) dopuszcza się lokalizację, rozbudowę i przebudowę infrastruktury technicznej wraz z urządzeniami towarzyszącymi zgodnie z przepisami odrębnymi;”.

Zgodnie z ustaleniami § 2 ust. 1 pkt 7 uchwały: „1. Ilekroć w uchwale jest mowa o: (...) 7) infrastrukturze technicznej – należy przez to rozumieć przewody lub urządzenia wodociągowe, kanalizacyjne, ciepłownicze, elektryczne, gazowe i telekomunikacyjne;”.

Z ustaleń: § 4 pkt 11 lit. b, § 2 ust. 1 pkt 7 uchwały oraz z rysunku planu wynika, że Rada Gminy w Kuczborku – Osadzie dopuściła m.in. lokalizowanie i rozbudowę przedsięwzięć infrastrukturalnych, nie związanych z gospodarką rolną, tj. sieci i urządzeń ciepłowniczych, elektrycznych, gazowych i telekomunikacyjnych, również na gruntach rolnych klasy III (użytki oznaczone: RIIIa – grunty orne, RIIIb – grunty orne, ŁIII – łąki trwałe, W-RIIIb – grunty pod rowami – grunty orne, W-ŁIII – grunty pod rowami – łąki trwałe), znajdujących się w granicach terenu oznaczonego symbolem 4R, dla których nie uzyskano zgody na zmianę przeznaczenia na cele nierolnicze i nieleśne.

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 ich przeznaczenia na cele nierolnicze i nieleśne, 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 2016 r. poz. 1440 z późn. zm.);
- ich powierzchnia nie przekracza 0,5 ha, bez względu na to, czy stanowią jedną całość, czy stanowią kilka odrębnych części.

Wymóg uzyskania powyższej zgody, wynika również z art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o p.z.p., zgodnie z którym organ sporządzający projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, uzyskuje zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze i nieleśne.

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 przeciwerozyjnymi, 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.

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.

Z dyspozycji wskazanych powyżej przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych wynika, że sieci i urządzenia ciepłownicze, elektryczne, gazowe i telekomunikacyjne nie są związane z gospodarką rolną. W ocenie organu nadzoru, dopuszczenie możliwości lokalizacji ww. inwestycji infrastrukturalnych na gruntach rolnych klasy III, wobec nie spełnienia przesłanek określonych w art. 7 ust. 2a ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, wymaga uzyskania zgód właściwego organu na zmianę ich przeznaczenia na cele nierolnicze i nieleśne.

Skoro ustawodawca, wskazuje na wymóg uwzględnienia w planowaniu przestrzennym ochrony gruntów rolnych i leśnych, to konkretyzując tę normy odnaleźć możemy w art. 3 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, zgodnie z którym, ochrona gruntów rolnych polega na: ograniczaniu przeznaczenia 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.

Definicję zmiany przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze lub nieleśne, zawiera również art. 4 pkt 6 ww. ustawy, zgodnie z którym, przez przeznaczenie gruntów na cele nierolnicze lub nieleśne – rozumie się przez to ustalenie innego niż rolniczy lub leśny sposobu użytkowania gruntów rolnych.

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 i leśnego do odmiennego przeznaczenia. Zgodnie z zapisem art. 6 ust. 1 ww. ustawy, na cele nierolnicze i nieleśne, 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.

W dokumentacji prac planistycznych brak dowodów potwierdzających przeprowadzenie przez organ sporządzający projekt przedmiotowego planu miejscowego czynności mających na celu uzyskanie decyzji w przedmiocie wyrażenia zgody właściwego organu na zmianę przeznaczenia na cele nierolnicze gruntów rolnych klasy III, znajdujących się w granicach terenu 3R, na których dopuszczona została lokalizacja przewodów i urządzeń ciepłowniczych, elektrycznych, gazowych i telekomunikacyjnych. W dokumentacji zamieszczono oświadczenie Wójta Gminy Kuczbork – Osada, w którym na podstawie art. 7 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych



stwierdził, iż: „w granicach obszaru opracowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów zlokalizowanych w rejonie miejscowości Sarnowo i Chodubka, gmina Kuczbork – Osada, nie występują grunty rolne wymagające uzyskania zgody właściwego ministra na przeznaczenie na cele nierolnicze.”.

Oznacza to, że organ sporządzający plan miejscowy nie uzyskał stosownej zgody na zmianę przeznaczenia tych gruntów, które upoważniałyby do dopuszczenia lokalizowania na nich przewodów i urządzeń ciepłowniczych, elektrycznych, gazowych i telekomunikacyjnych.

Biorąc pod uwagę powyższe, należy stwierdzić, iż przy sporządzeniu przedmiotowego planu miejscowego, doszło do istotnego naruszenia trybu jego sporządzenia i zachodzą przesłanki do stwierdzenia nieważności ustaleń § 4 pkt 11 lit. b uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) lokalizację, rozbudowę (...)”, w odniesieniu do sieci i urządzeń ciepłowniczych, elektrycznych, gazowych i telekomunikacyjnych, dopuszczonych na gruntach rolnych klasy III, znajdujących się w granicach terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 4R.

W powyższym zakresie naruszone zostały przepisy art. 15 ust. 1 i 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.

Ponadto, poprzez zdefiniowanie w § 2 ust. 1 pkt 7 uchwały, pojęcia *infrastruktury technicznej*, Rada Gminy w Kuczborku – Osadzie nie tylko wykroczyła poza zakres wynikający z art. 15 ustawy o p.z.p., ale również częściowo powtórzyła, jak też częściowo zmodyfikowała przepisy rangi ustawowej. 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”. Tym samym naruszono zasady sporządzania planu, pojmowane jako merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy, w zakresie zawartości ustaleń planu.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, jako prawo miejscowe, winien być zgodny z obowiązującymi przepisami prawa. Rada gminy nie posiada kompetencji do dowolnej interpretacji tych przepisów oraz do regulowania powyższych kwestii w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego odmiennie, czy też do dokonywania ich modyfikacji. Organ nadzoru stoi na stanowisku, iż przepisy ustawy o p.z.p., nie dają podstaw do przyjęcia, że organy samorządu terytorialnego zostały upoważnione do modyfikowania obowiązujących przepisów prawa.

W świetle art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także Rady Gminy w Kuczborku – Osadzie, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. W zakresie konieczności przestrzegania granic kompetencji ustawowej oraz działania na podstawie i w granicach prawa należy przyjąć, iż organ stanowiący, podejmując akty prawne (zarówno akty prawa miejscowego, jak i akty, które nie są zaliczane do tej kategorii aktów prawnych) w oparciu o normę ustawową, musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Upoważnienie do wydawania przepisów wykonawczych odgrywa bowiem podwójną rolę – formalną, tworząc podstawę kompetencyjną do wydawania aktów prawnych, oraz materialną, będąc gwarancją spójności systemu prawa oraz koherencji treściowej przepisów. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni



rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): „*Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym, jak: zakaz domniemywania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do stanowienia aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań, a także mając na względzie art. 7 konstytucji, należy przyjąć, że konstytucja zamyka system źródeł prawa powszechnie obowiązującego w sposób przedmiotowy – wymieniając wyczerpująco formy aktów normatywnych powszechnie obowiązujących, oraz podmiotowy – przez jednoznaczne wskazanie organów uprawnionych do wydawania takich aktów normatywnych*”.

Wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej stwarza ponadto ryzyko powtórzenia lub modyfikacji norm obecnych w innych aktach prawnych, w tym także norm hierarchicznie wyższych zawartych w ustawach. Skutki takie są trudne do przewidzenia, stąd konieczność ścisłego przestrzegania granic umocowania prawnego do podejmowania uchwał.

W zakresie powtórzeń i modyfikacji przepisów ustawy, orzecznictwo wielokrotnie wskazywało, że powtórzenia i modyfikacje, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 r. sygn. akt II SA 99/92, opublikowany ONSA 1993/2/44; wyrok NSA oz. we Wrocławiu z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98, opublikowany OSS 2000/1/17). Powtarzanie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwały może bowiem prowadzić do odmiennej, czy wręcz sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji. Trzeba, bowiem liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. W takim kontekście, zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne.

Organ nadzoru wskazuje również, że zgodnie z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „*Zasad techniki prawodawczej*” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) „*Do projektów aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale I w rozdziałach 1-7 i w dziale II, a do przepisów porządkowych - również w dziale I w rozdziale 9, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej*”. Zgodnie z:

- § 134 załącznika do rozporządzenia „*Podstawą wydania uchwały i zarządzenia jest przepis prawny, który: 1) upoważnia dany podmiot do uregulowania określonego zakresu spraw; 2) wyznacza zadania lub kompetencje danego podmiotu*.”;
- § 135 załącznika do rozporządzenia „*W uchwale i zarządzeniu zamieszcza się przepisy prawne regulujące wyłącznie sprawy z zakresu przekazanego w przepisie, o którym mowa w § 134 pkt 1, oraz sprawy należące do zadań lub kompetencji podmiotu, o których mowa w § 134 pkt 2*.”;
- § 137 załącznika do rozporządzenia „*W uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw oraz przepisów innych aktów normatywnych*”.

Biorąc powyższe pod uwagę, stwierdzić należy, iż ustalenia § 2 ust. 1 pkt 7 uchwały, jako naruszające przepisy odrębne, w związku z częściowym powtórzeniem i modyfikacją art. 143 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, przesadzają o konieczności ich wyłączenia z obrotu prawnego. Ustalenia uchwały, w tym zakresie, stanowią o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego, co na mocy art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., skutkuje stwierdzeniem ich nieważności. Powyższe ustalenia uchwały naruszają także dyspozycję art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., zobowiązującą do sporządzenia planu miejscowego zgodnie z przepisami odrębnymi.



Podejmując przedmiotową uchwałę Rada Gminy w Kuczborku – Osadzie naruszyła również przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz wykroczyła poza zakres delegacji ustawy o p.z.p., w związku z ustaleniami dotyczącymi zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości. Powyższe naruszenia wynikają z ustaleń zawartych w:

- § 4 pkt 1 i pkt 9 uchwały, w brzmieniu: „Dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami **2R, 4R, 5R, 7R, 8R** ustala się: 1) przeznaczenie – tereny rolnicze; (...) 9) szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym: a) ustala się minimalną powierzchnię działki – 3000,0 m<sup>2</sup>, b) ustala się kąt położenia granic działki w stosunku do pasa drogowego – od 60° do 120°, c) ustala się, że parametry określone w lit. a-b nie dotyczą wydzielania działek pod infrastrukturę techniczną; d) nie ustala się granic obszarów wymagających scalenia i podziału nieruchomości;”;
- § 5 pkt 1 i pkt 9 uchwały, w brzmieniu: „Dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem **6RU** ustala się: 1) przeznaczenie – teren obsługi produkcji w gospodarstwach rolnych; (...) 9) szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym: a) ustala się minimalną powierzchnię działki – 3000,0 m<sup>2</sup>, b) ustala się kąt położenia granic działki w stosunku do pasa drogowego – od 60° do 120°, c) ustala się, że parametry określone w lit. a-b nie dotyczą wydzielania działek pod infrastrukturę techniczną; d) nie ustala się granic obszarów wymagających scalenia i podziału nieruchomości;”.

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”.

W § 4 pkt 9 i § 5 pkt 9 uchwały, zawarto ustalenia dotyczące scalania i podziału nieruchomości dla terenów przeznaczonych w planie na cele rolne, tj. dla terenów rolniczych, oznaczonych symbolami: **2R, 4R, 5R, 7R, 8R** oraz dla terenu przeznaczonego pod obsługę produkcji w gospodarstwach rolnych, oznaczonego symbolem **6RU**.

**Tymczasem dla nieruchomości położonych w planie na terenach przeznaczonych na cele rolne i leśne, co do zasady nie stosuje się przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, dotyczących zarówno scalania i podziału nieruchomości, jak też dotyczących podziału nieruchomości (z zastrzeżeniem wynikającym z art. 92 ust. 1), określonych w Dziale III pn. „Wykonywanie, ograniczanie lub pozbawianie praw do nieruchomości”, Rozdziale 2 pn. „Scalanie i podział nieruchomości” (art. 101 ÷ 108) oraz w Rozdziale 1 pn. „Podziały nieruchomości” (art. 92 ÷ 100). Zgodnie z art. 101 ust. 2 ww. ustawy „Przepisy rozdziału stosuje się do nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele inne niż rolne i leśne.”. Natomiast zgodnie z art. 92 ust. 1 ww. ustawy „Przepisów niniejszego rozdziału nie stosuje się do nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele rolne i leśne, a w przypadku braku planu miejscowego do nieruchomości wykorzystywanych na cele rolne i leśne, chyba że dokonanie podziału spowodowałoby konieczność wydzielenia nowych dróg niebędących niezbędnymi drogami dojazdowymi do nieruchomości wchodzących w skład gospodarstw rolnych albo spowodowałoby wydzielenie działek gruntu o powierzchni mniejszej niż 0,3000 ha.”.**



Kwestie dotyczące scalania i wymiany gruntów rolnych i leśnych, regulują przepisy ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów (Dz. U. z 2014 r. poz. 700 z późn. zm.).

Biorąc powyższe pod uwagę, należy stwierdzić, iż ustalenia § 4 pkt 9 i § 5 pkt 9 uchwały, ustalające zasady i warunki scalania i podziału na gruntach **przeznaczonych na cele rolne**, wykraczają poza delegację wynikającą z art. 15 ustawy o p.z.p. oraz 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. oraz § 4 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.

Pogląd organu nadzoru w powyższej kwestii podzielił m.in. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 25 października 2016 r. sygn. akt II OSK 92/15.

Stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., w planie miejscowym określa się „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”.

Przytoczony przepis ustawy jednoznacznie stanowi, że maksymalna i minimalna intensywność zabudowy, została określona jako „wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni **działki budowlanej**”.

Tymczasem w:

- § 5 pkt 7 lit. e uchwały, zawarto ustalenia w brzmieniu: „*Dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem **6RU**, ustala się: (...) e) maksymalny wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki – 60%,*”;
- § 6 pkt 7 lit. e uchwały, zawarto ustalenia w brzmieniu: „*Dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem **9ML**, ustala się: (...) e) maksymalny wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki – 20%,*”.

Z ustaleń § 5 pkt 7 lit. e oraz § 6 pkt 7 lit. e uchwały wynika zatem, że maksymalny wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy został określony w odniesieniu do powierzchni **działki**, zamiast do powierzchni **działki budowlanej**. Wymóg określenia przedmiotowego wskaźnika w odniesieniu do działki budowlanej wynika nie tylko z ustawy o p.z.p., ale również z ustaleń zawartych w zdaniu wprowadzającym do:

- § 5 pkt 7 uchwały, w brzmieniu: „*Dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem **6RU** ustala się: (...) 7) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalna i minimalna intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalna wysokość zabudowy, minimalna liczba miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów: (...)”;*
- § 6 pkt 7 uchwały, w brzmieniu: „*Dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem **9ML** ustala się: (...) 7) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalna i minimalna intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalna wysokość zabudowy, minimalna liczba miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów: (...)”.*



Ponadto wskazać należy, iż wypełnieniem normy wskazanej w zdaniu wprowadzającym do § 5 pkt 7 oraz do § 6 pkt 7 uchwały, są ustalenia zawarte w § 5 pkt 7 lit. f oraz § 6 pkt 7 lit. f uchwały.

Biorąc powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza, że ustalenia § 5 pkt 7 lit. e oraz § 6 pkt 7 lit. e uchwały, naruszają dyspozycję art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., jak też są wzajemnie sprzeczne z ustaleniami zawartymi w zdaniu wprowadzającym do § 5 pkt 7 oraz do § 6 pkt 7 uchwały.

Pojęcie „działki budowlanej”, zostało zdefiniowane w art. 2 pkt 12 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „Ilekroć w ustawie jest mowa o: (...) 12) „działce budowlanej” – należy przez to rozumieć nieruchomość gruntową lub działkę gruntu, której wielkość, cechy geometryczne, dostęp do drogi publicznej oraz wyposażenie w urządzenia infrastruktury technicznej spełniają wymogi realizacji obiektów budowlanych wynikające z odrębnych przepisów i aktów prawa miejscowego;”.

Organ nadzoru wskazuje, że pojęcie „działka budowlana”, nie jest pojęciem tożsamym z pojęciem „działka”. Otóż skoro w przytoczonej powyżej definicji działki budowlanej zawarto pojęcie „nieruchomości gruntowej”, a także „działki gruntu”, to powyższe pojęcia należy rozważać w oparciu o przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami. Zgodnie z ww. ustawą przez:

- *nieruchomość gruntową* – należy przez to rozumieć grunt wraz z częściami składowymi, z wyłączeniem budynków i lokali, jeżeli stanowią odrębny przedmiot własności (*vide* art. 4 pkt 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami);
- *działce gruntu* – należy przez to rozumieć niepodzieloną, ciągłą część powierzchni ziemskiej stanowiącą część lub całość nieruchomości gruntowej (*vide* art. 4 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami).

Pojęciu „nieruchomość gruntowa” zawartej w ustawie o gospodarce nieruchomościami należy nadać również znaczenie, które wynika z definicji zawartej w art. 46 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2016 r. poz. 380 z późn. zm.), co oznacza, iż nieruchomość gruntowa obejmuje jedną lub więcej działek gruntu należących do tego samego właściciela, przy czym działki te nie muszą ze sobą sąsiadować, powinny być natomiast wpisane do tej samej księgi wieczystej. Natomiast termin „działka gruntu” zdefiniowany w art. 4 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, nie jest tożsamy z pojęciem nieruchomości gruntowej, która może składać się z oddalonych od siebie części gruntu. Pojęcie działki gruntu w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami należy odnieść do działki ewidencyjnej, którym to pojęciem posługują się przepisy ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2016 r. poz. 1629 z późn. zm.) oraz przepisy rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. z 2016 r. poz. 1034 z późn. zm.).

Zgodnie z art. 2 pkt 8 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne, „Ilekroć w ustawie jest mowa o: (...) 8) ewidencji gruntów i budynków (katastrze nieruchomości) – rozumie się przez to system informacyjny zapewniający gromadzenie, aktualizację oraz udostępnianie, w sposób jednolity dla kraju, informacji o gruntach, budynkach i lokalach, ich właścicielach oraz o innych podmiotach władających lub gospodarujących tymi gruntami, budynkami lub lokalami;”. Skoro zatem na mocy art. 21 ww. ustawy, dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków stanowią podstawę planowania gospodarczego, planowania przestrzennego, oznaczania nieruchomości w księgach wieczystych, jak również gospodarki nieruchomościami, to zastosowanie mieć również będzie § 9 rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków [§ 9 ust. 1 *Działkę ewidencyjną stanowi ciągły obszar gruntu, położony w granicach jednego obrębu, jednorodny pod względem prawnym, wydzielony z otoczenia za pomocą linii granicznych*].

Eqzegeza przytoczonych powyżej zapisów prowadzi do wniosku, że obie te definicje łączy ciągłość gruntu, jako części powierzchni ziemskiej, oraz jednorodność prawna pod względem podmiotowym. Oczywisty jest więc wniosek, że pojęcie nieruchomości nie jest tożsamy z pojęciem



działki ewidencyjnej, jako najmniejszej jednostki powierzchniowej podziału kraju dla celów ewidencji. Tymczasem w ustaleniach § 5 pkt 7 lit. g uchwały, uchwałodawca operuje pojęciem: „działka”, co oznacza, że nie jest to pojęcie tożsame z pojęciem „działki budowlanej”.

Obowiązujący w przypadku przedmiotowego planu miejscowego, przepis art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., jednoznacznie wskazuje, iż ustalenia planu miejscowego dotyczące określenia wskaźnika maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy, dla terenów oznaczonych symbolami: 6RU i 9ML, **winny odnosić się do powierzchni działki budowlanej, nie zaś do powierzchni działki.**

Wskazane powyżej ustalenia zawarte w § 5 pkt 7 lit. e oraz § 6 pkt 7 lit. e uchwały, zostały podjęte bez umocowania prawnego wynikającego z przepisów ustawy o p.z.p., obowiązujących przy sporządzaniu i uchwalaniu przedmiotowego planu miejscowego. Powyższe stanowi o naruszeniu dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz podstawę do stwierdzenia ich nieważności.

Z dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., wynika również obowiązek określenia w planie miejscowym maksymalnej wysokości zabudowy. Zgodnie z wymogiem § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego, 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 udziału powierzchni biologicznie czynnej, a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu.

Mając powyższe na uwadze stwierdzić należy, iż uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego powinna w sposób kompleksowy i jednoznaczny określać wysokość projektowanej zabudowy dopuszczonej na danym terenie.

Ustalenie wysokości projektowanej zabudowy w planie miejscowym, należy do wyłącznej właściwości organów gminy. Gmina realizując swoje uprawnienia ma obowiązek określić wysokość zabudowy jednostką metryczną. Uprawnienie takie wynika z istoty pojęcia wysokości, która jest pionową odległością pomiędzy dwoma punktami. Podkreślić bowiem należy, że określenie „gabaryt obiektu budowlanego” nie został zdefiniowany ani w ustawie o p.z.p. ani rozporządzeniu w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. Zgodnie z „Uniwersalnym słownikiem języka polskiego” pod redakcją Stanisława Dubisza, PWN Warszawa 2008 r., s. 960, pod pojęciem „gabarytów” w urbanistyce należy rozumieć „najwyższą linię poziomą zasadniczej części budynku lub zespołu budynków”. Z kolei zgodnie ze „Słownikiem języka polskiego” pod red. Witolda Doroszewskiego, przez „wysokość” należy rozumieć „odległość między podstawą a wierzchołkiem, a górną płaszczyzną, krawędzią”, zaś za „Słownikiem języka polskiego”, Wydawnictwa Naukowego PWN, wydanie internetowe przez „wysokość” należy rozumieć m.in. „wymiar czegoś liczony od podstawy w górę”, bądź „odległość od jakiegoś punktu do punktu znajdującego się w górze”. Z powyższych definicji wyraźnie wynika, że przez wysokość należy rozumieć konkretny wymiar (w znaczeniu określenia metrycznego).

Określany w planie miejscowym parametr, tj. wysokość zabudowy jest pojęciem zbiorczym i zawiera pojęcia dotyczące wysokości szeregu obiektów budowlanych stanowiących zabudowę, w tym także obiektów małej architektury. Stosownie do dyspozycji art. 3 pkt 1 ustawy Prawo budowlane, obiektami budowlanych są budynki, budowle oraz obiekty małej architektury.

Zdaniem organu nadzoru określenie parametru, jakim jest wysokość projektowanej zabudowy jest jednym z zasadniczych instrumentów kształtowania ładu przestrzennego na danym terenie. Określenie wysokości projektowanej zabudowy służy postawieniu pewnej granicy w przestrzeni, ponad którą inwestorzy nie mają prawa realizować obiektów budowlanych. Określenie takiej wysokości wynikać może z już ukształtowanej wysokości istniejących obiektów i zamiaru



kontynuowania takiej wysokości zabudowy, jak również z chęci wprowadzenia nowych założeń kształtowania ładu przestrzennego, podyktowanego względami architektonicznymi.

W związku z powyższym należy podkreślić, iż gmina ma zatem nie tylko prawo, **lecz obowiązek** określenia w planie wysokości projektowanej zabudowy na danym terenie, dla wszystkich obiektów budowlanych dopuszczonych tym planem. Określenie ww. parametru w planie miejscowym, należy do wyłącznej kompetencji organów gminy, o czym była mowa wyżej.

Tymczasem w uchwale nie ustalono wysokości obiektów małej architektury dopuszczonych do lokalizowania na terenie oznaczonym symbolem **1ZP**. Powyższe wynika z ustaleń zawartych w § 8 pkt 2 lit. b oraz pkt 7 uchwały, w brzmieniu: „Dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem **1ZP** ustala się: (...) 2) zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego: b) dopuszcza się lokalizację obiektów małej architektury; (...) 7) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalna i minimalna 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, maksymalna wysokość zabudowy, minimalna liczba miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów – nie ustala się”.

Powyższe oznacza, że skoro w § 8 pkt 2 lit. b uchwała dopuszcza lokalizację obiektów małej architektury, to powinna zawierać również ustalenia przewidziane w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., dotyczące określenia gabarytów tych obiektów budowlanych, które należą do obowiązkowych elementów treści planu miejscowego. Brak określenia przez radę gminy tego parametru, jak wynika z § 8 pkt 7 uchwały, uniemożliwia realizację obiektów małej architektury na terenie 1ZP. W tym miejscu przypomnieć należy, iż rada gminy w ustalaniu parametru wysokości projektowanej zabudowy, czy też określeniu gabarytów obiektów dopuszczonych ustaleniami planu miejscowego jest samodzielna, zatem nie może pozostawiać dowolności w tym zakresie, cedując swoje uprawnienia *de facto* na inny podmiot (inwestora, czy też organy administracji architektoniczno – budowlanej).

Należy podkreślić, iż realizowana inwestycja musi być zgodna z planem miejscowym, bowiem to właśnie w nim zawarte są ustalenia w zakresie gabarytów obiektów, jak i wskaźników zagospodarowania terenów, w tym w zakresie wysokości zabudowy. Nieokreślenie podstawowego parametru kształtowania zabudowy, jakim jest wysokość projektowanej zabudowy dla obiektów budowlanych, stanowi o naruszeniu dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., a tym samym podstawę do stwierdzenia nieważności § 8 pkt 2 lit. b uchwały. Uchwała w powyższym zakresie narusza, w istotny sposób, zasady sporządzania planu pojmowane, jako merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy w zakresie zawartości ustaleń planu.

Organ nadzoru dokonując oceny prawnej podjętej uchwały stwierdza, iż w ramach:

- § 5 pkt 6 uchwały, w brzmieniu: „Dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem **6RU** ustala się: (...) 6) wymagania wynikające z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych: a) dopuszcza się lokalizację reklam w formie wolnostojącej o maksymalnej powierzchni 3,0 m<sup>2</sup>, b) dopuszcza się sytuowanie szyldów reklamowych, tablic i plansz informacyjnych o maksymalnej powierzchni 3,0 m<sup>2</sup> na ogrodzeniach działek oraz na elewacji frontowej budynku pod warunkiem, że ich treść dotyczy jedynie działalności prowadzonej w danym budynku, c) reklama nie może przesłaniać okien ani detali architektonicznych”;
- § 9 pkt 6 uchwały, w brzmieniu: „Dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami **10KDL** ustala się: (...) 6) wymagania wynikające z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych – zakaz lokalizacji wolno stojących nośników reklamowych”;



- § 10 pkt 6 uchwały, w brzmieniu: „*Dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami 11KDW ustala się: (...) 6) wymagania wynikające z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych – zakaz lokalizacji wolno stojących nośników reklamowych;*”;

zawarto ustalenia dotyczące lokalizacji reklam, w tym zakazu ich realizacji, oraz lokalizacji obiektów małej architektury, które wykraczają poza zakres delegacji ustawowej określonej w art. 15 ustawy o p.z.p. Tymczasem stosownie do dyspozycji art. 37a ustawy o p.z.p. zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, mogą być jedynie przedmiotem regulacji w formie oddzielnej uchwały, będącej aktem prawa miejscowego (vide art. 37a ust. 4 ustawy o p.z.p.), przy czym w uchwale tej zgodnie z dyspozycją art. 37a ust. 3 ustawy o p.z.p. w uchwale tej, rada gminy może ustalić zakaz sytuowania ogrodzeń oraz tablic reklamowych i urządzeń reklamowych, z wyłączeniem szyldów.

W tym miejscu wskazać należy, iż z dniem 11 września 2015 r. weszła w życie ustawa o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu, która zawiera nowe regulacje dotyczące wprowadzania w gminie zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, w miejsce obowiązujących dotychczas unormowań zawartych w art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy o p.z.p., a więc ustaleń o charakterze fakultatywnym zawieranych w ramach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Uchylenie art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy o p.z.p., które nastąpiło na mocy art. 7 pkt 3 lit. b ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu, oraz dodanie do ustawy o p.z.p. nowych rozwiązań prawnych, stosownie do których o tym, czy zostaną wprowadzone zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, rada gminy decyduje odrębną od planu miejscowego uchwałą.

Postanowienia uchwały podjętej na podstawie art. 37a ust. 1 ustawy o p.z.p., obowiązują niezależnie od treści uchwały w sprawie planu miejscowego, która też jest aktem prawa miejscowego. Z kolei zgodnie z art. 12 ust. 2 ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu „*Regulacje miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego obowiązujących w dniu wejścia w życie ustawy i przyjętych na podstawie art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy zmienianej w art. 7, w brzmieniu dotychczasowym, obowiązują do dnia wejścia w życie uchwały, o której mowa w art. 37a ust. 1 ustawy zmienianej w art. 7, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.*”. Powyższe oznacza, iż z chwilą wejścia w życie takiej uchwały przestaną obowiązywać regulacje planów miejscowych w tym zakresie.

Jednocześnie ustawodawca w art. 12 ust. 3 ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu wskazał, iż „*Do projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w stosunku do których podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu, nieuchwalonych przez radę gminy do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe.*”. Przepis ten nie ma jednak w przedmiotowym przypadku zastosowania, albowiem proces sporządzania ww. planu został zainicjowany uchwałą Rady Gminy w Kuczborku – Osadzie Nr XIII/84/2016 w dniu 8 lutego 2016 r.

W tej sytuacji Rada Gminy w Kuczborku – Osadzie nie miała podstaw prawnych do regulowania kwestii, o których mowa w: § 5 pkt 6, § 9 pkt 6 i § 10 pkt 6 uchwały, w związku z utratą mocy art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p.



Ponadto organ nadzoru stwierdza, że plan zawiera również rozbieżności pomiędzy ustaleniami uchwały, dotyczące możliwości sytuowania zabudowy na terenach:

- rolniczych, oznaczonych symbolami: 2R, 4R, 5R, 7R i 8R;
- przeznaczonym pod lasy, oznaczonym symbolem 3ZL.

Powyższe rozbieżności wynikają z ustaleń zawartych w:

- § 4 pkt 1, pkt 7 i pkt 10 uchwały, w brzmieniu: „Dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami **2R, 4R, 5R, 7R, 8R** ustala się: 1) przeznaczenie – tereny rolnicze; (...) 7) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalna i minimalna 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, maksymalna wysokość zabudowy, minimalna liczba miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów – ustala się wyłącznie użytkowanie rolnicze, nie przewiduje się lokalizacji zabudowy; (...) 10) szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy – nie ustala się;”;
- § 7 pkt 1, pkt 7 i pkt 10 uchwały, w brzmieniu: „Dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem **3ZL** ustala się: 1) przeznaczenie – lasy; (...) 7) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalna i minimalna 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, maksymalna wysokość zabudowy, minimalna liczba miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów – nie ustala się; (...) 10) szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy – nie ustala się;”.

Z § 4 pkt 1 uchwały wynika, że tereny oznaczone symbolami: **2R, 4R, 5R, 7R, 8R** są terenami rolniczymi, dla których w myśl § 4 pkt 7 uchwały nie ustalono parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, bowiem ustala się wyłącznie ich rolnicze użytkowanie i nie przewiduje się na nich lokalizacji zabudowy. Tymczasem z § 4 pkt 10 uchwały wynika, że na terenach rolniczych: 2R, 4R, 5R, 7R, 8R możliwa jest zabudowa, bowiem nie ustalono na nich zakazu jej realizowania.

Analogicznie z § 7 pkt 1 uchwały wynika, że teren oznaczony symbolem **3ZL** został przeznaczony pod lasy, dla którego w myśl § 7 pkt 7 uchwały nie ustalono parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu. Powyższe ustalenia wskazują, że na tym terenie plan nie przewiduje zabudowy. Natomiast z § 7 pkt 10 uchwały wynika, że na terenie leśnym 3ZL możliwa jest zabudowa, bowiem nie ustalono na nim zakazu jej realizowania.

W związku z powyższym, w uchwale nie ustalono w jednoznaczny sposób zasad zagospodarowania i zabudowy na terenach oznaczonych symbolami: 2R, 4R, 5R, 7R, 8R i 3ZL, co stanowi o naruszeniu art. 4 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 1, 6 i 9 ustawy o p.z.p., a także § 4 pkt 1 i 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.

Ustalenia uchwały, w tym zakresie, stanowią o wewnętrznej sprzeczności uchwały, a tym samym przesądzają o konieczności stwierdzenia nieważności: § 4 pkt 10 i § 7 pkt 10 uchwały. Powyższe doprowadzi do spójności planu, w zakresie ustaleń dotyczących zasad zagospodarowania i zabudowy terenów oznaczonych symbolami: **2R, 4R, 5R, 7R, 8R i 3ZL.**

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 ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. W przedmiotowej sprawie doszło do naruszenia, w sposób istotny zasad i trybu sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co oznacza konieczność wyeliminowania części ustaleń uchwały, w zakresie wskazanym w petitum rozstrzygnięcia nadzorczego, z obrotu prawnego.

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

- art. 4 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 1, 6 i 9 ustawy o p.z.p., a także § 4 pkt 1 i 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., w zakresie jednoznacznego określenia zasad zabudowy i zagospodarowania terenów;
- art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., w zakresie określenia wskaźników kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu;
- art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., w zakresie określenia zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości;
- art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., w zakresie zgodności z przepisami odrębnymi;
- art. 15 ustawy o p.z.p. oraz art. 7 Konstytucji RP w zakresie przestrzegania granic kompetencji do formułowania ustaleń w ramach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Istotność powyższych naruszeń należy również kwalifikować przez pryzmat rozwiązań przestrzennych w nim przyjętych, które byłyby inne gdyby do powyższych naruszeń nie doszło.

Kwestia dotycząca istotnego naruszenia trybu sporządzania planu miejscowego związana jest z brakiem uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze i nieleśne, o czym mowa we wcześniejszej części uzasadnienia.

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 nieściśłość prawna czy też błąd, który nie ma wpływu na istotną treść aktu (wyrok WSA w Szczecinie z dnia 13 kwietnia 2006 r., sygn. akt. II SA/Sz 1174/05, LEX nr 296073). Ustalenia, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu, nadzorczym mają istotny wpływ na przyjęte rozwiązania przestrzenne.

Wziąwszy powyższe pod uwagę organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XX/150/2016 Rady Gminy w Kuczborku – Osadzie z dnia 29 listopada 2016 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów zlokalizowanych w rejonie miejscowości Sarnowo i Chodubka, gmina Kuczbork – Osada, w zakresie ustaleń:

- § 2 ust. 1 pkt 7 uchwały;
- § 4 pkt 9 uchwały;
- § 4 pkt 10 uchwały;
- § 4 pkt 11 lit. b uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) lokalizację, rozbudowę i (...)”, w odniesieniu do sieci i urządzeń ciepłowniczych, elektrycznych, gazowych i telekomunikacyjnych, dopuszczonych na gruntach rolnych klasy III, znajdujących się w granicach terenu oznaczonego symbolem 4R;
- § 5 pkt 6 uchwały;
- § 5 pkt 7 lit. e uchwały;
- § 5 pkt 9 uchwały;
- § 6 pkt 7 lit. e uchwały;
- § 7 pkt 10 uchwały;
- § 8 pkt 2 lit. b uchwały;
- § 9 pkt 6 uchwały;



– § 10 pkt 6 uchwały,  
co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, skutkuje wstrzymaniem jego 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 Szipiera