



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 31 stycznia 2017 r.

Poz. 921

Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr LEX-I.4131.261.2016.MO

Wojewody Mazowieckiego

z dnia 20 stycznia 2017 r.

dotyczy uchwały Nr XXIII/137/2016 Rady Gminy Strzegowo z dnia 21 grudnia 2016 r. w sprawie Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego miejscowości Ignacewo gmina Strzegowo.



WOJEWODA MAZOWIECKI

LEX-I.4131.261.2016.MO

Warszawa, 20 stycznia 2017 r.

Rada Gminy Strzegowo
Plac Wolności 32
06 – 445 Strzegowo

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, 1579 i 1948)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXIII/137/2016 Rady Gminy Strzegowo z dnia 21 grudnia 2016 r. w sprawie *Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego miejscowości Ignacewo gmina Strzegowo*, w zakresie ustaleń:

- § 5 ust. 1 pkt 4 uchwały, w odniesieniu do terenów lasów oznaczonych symbolami od 1ZL do 19ZL;
- § 5 ust. 1 pkt 6 uchwały;
- § 5 ust. 1 pkt 7 uchwały;
- § 10 ust. 2 uchwały oraz w części graficznej w odniesieniu do „*korytarza komunikacyjnego pod modernizację drogi krajowej nr 7*”;
- § 11 ust. 1 uchwały oraz w części graficznej w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 1MN, 2MN i 4MN;
- § 11 ust. 3 pkt 2 lit. d uchwały, w odniesieniu do zabudowy mieszkaniowej oraz 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;
- § 11 ust. 3 pkt 3 lit. b uchwały, w odniesieniu do sformułowania: „*budynków mieszkalnych*” w zakresie budynków mieszkalnych jednorodzinnych;
- § 11 ust. 3 pkt 5 uchwały;
- § 11 ust. 4 pkt 4 uchwały;
- § 11 ust. 5 uchwały oraz w części graficznej w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 2R, 4R, 6R i 12R;
- § 11 ust. 5 pkt 5 uchwały;
- części graficznej uchwały, w zakresie, w jakim nie zalicza do obowiązujących ustaleń planu oznaczenia graficznego opisanego w legendzie rysunku planu, jako: „*wymiarowanie wybranych odległości*”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 21 grudnia 2016 r. Rada Gminy Strzegowo podjęła uchwałę Nr XXIII/137/2016 w sprawie *Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego miejscowości Ignacewo gmina Strzegowo*.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 14 ust. 8, art. 15, art. 20 i art. 29 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.

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.

Stosownie do dyspozycji 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 Strzegowo dopuszczając zmianę funkcji obiektów zabudowy zagrodowej na cele zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej lub usługowej, niezwiązanej z produkcją rolną, w ramach tych samych jednostek terenowych, przeznaczonych pod zabudowę zagrodową, oznaczonych na rysunku planu symbolami: 1RM, 2RM, 3RM i 4RM, naruszyła przede wszystkim art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p.

W § 11 ust. 3 pkt 1 uchwały ustalono, że „Dla terenów **zabudowy zagrodowej** w gospodarstwach rolnych, hodowlanych i ogrodniczych oznaczonych na rysunku symbolem **1RM, 2RM, 3RM, 4RM** ustala się: 1) **Przeznaczenie terenu – zabudowa zagrodowa;**”.

Lokalizowanie zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej lub usługowej, jako odrębnego przeznaczenia terenu, na powyższych terenach zabudowy zagrodowej, wynika z ustaleń zawartych w:

- § 11 ust. 3 pkt 2 lit. d uchwały, w brzmieniu: „2) **Zasady kształtowania zabudowy i wskaźniki zagospodarowania terenu; (...) d) dopuszcza się możliwość zmiany funkcji obiektów zabudowy zagrodowej na cele zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej lub usługowej;**”;
- § 11 ust. 3 pkt 3 lit. b uchwały, w brzmieniu: „3) **parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy: (...) b) maksymalna wysokość budynków mieszkalnych dwie kondygnacje (do 12 m),**”.

Zgodnie z ustaleniami § 2 ust. 2, ust. 3, ust. 5, ust. 6 i ust. 7 uchwały, „Ilekroć w niniejszej uchwale jest mowa o: (...) 2. terenie – należy przez to rozumieć teren funkcjonalny wyznaczony liniami rozgraniczającymi oraz oznaczony symbolem terenu zgodnie z rysunkiem planu, dla którego obowiązują ustalenia planu; 3. linii rozgraniczającej – należy przez to rozumieć linię oddzielającą tereny o różnych funkcjach i różnych zasadach zagospodarowania; (...) 5. przeznaczeniu terenu – należy przez to rozumieć przeznaczenie dominujące na danym terenie, to jest obejmujące nie mniej niż 50 % powierzchni użytkowej budynków na działce budowlanej, a w odniesieniu do przeznaczenia o charakterze niekubaturowym obejmujące nie mniej niż 50% powierzchni terenu; 6. usługach – należy przez to rozumieć działalność służącą zaspokojeniu potrzeb ludności niezwiązaną z wytwarzaniem dóbr materialnych metodami przemysłowymi, realizowaną na danym terenie; 7. usługach nieuciążliwych – należy przez to rozumieć działalność, która nie powoduje przekroczenia dopuszczalnych standardów jakości środowiska poza działkę budowlaną, do której inwestor posiada tytuł prawny;”.

Z przytoczonych powyżej ustaleń uchwały wynika, że na terenach zabudowy zagrodowej możliwa jest **równoczesna** realizacja zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, która nie jest związana z produkcją rolniczą, jak też realizacja zabudowy usługowej, bez żadnych ograniczeń co do rodzaju usług, a zatem nie tylko związanych z produkcją rolniczą. Tym samym dla terenów o określonym przeznaczeniu podstawowym (zabudowa zagrodowa), dopuszczono jednocześnie odmienne, **alternatywne ich przeznaczenie** (zabudowę mieszkaniową jednorodziną lub usługi).

Tymczasem zdaniem organu nadzoru, na terenach przeznaczonych pod zabudowę zagrodową, możliwe jest dopuszczenie lokalizacji budynków mieszkalnych i usług wyłącznie skorelowanych

z funkcją rolniczą, zgodnie bowiem 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 z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 909 z późn. zm.), **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 przeciwerozojnymi; 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; zrekultywowane 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 2016 r. poz. 1034 z późn. zm.), 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 użytkowaniem 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 powyżej 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 mieszkaniowej jednorodzinnej, która stanowi teren zabudowy mieszkaniowej, o określonym na rysunku planu odrębnym oznaczeniu barwnym i symbolu MN oraz w przeciwieństwie do zabudowy 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 odnoszących się do przeznaczenia terenów wynika, iż „*zabudowa zagrodowa*” jest **odmiennym przeznaczeniem terenu**, niż „*zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna*” i „*zabudowa usługowa*”.

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., tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej lub zabudowy usługowej 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.

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 przytoczonymi powyżej ustaleniami § 2 ust. 5 uchwały, określającymi przeznaczenie terenu oraz z ustaleniami § 2 ust. 3 uchwały, określającymi znaczenie linii rozgraniczającej tereny. Zgodnie z legendą rysunku planu „*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 uzależnić 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>;
- 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 pod zabudowę zagrodową oznaczonych na rysunku planu symbolami: 1RM, 2RM, 3RM i 4RM, 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 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”.

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 udziału powierzchni biologicznie czynnej, a także gabarytów i **wysokości projektowanej zabudowy** oraz geometrii dachu.

Z powyższych przepisów wynika zatem jednoznacznie, że ustalenia w zakresie określenia maksymalnej wysokości zabudowy należą do obowiązkowych elementów treści planu miejscowego. Określany w planie miejscowym parametr, tj. wysokość zabudowy jest pojęciem zbiorczym i zawiera pojęcia dotyczące wysokości szeregu obiektów stanowiących zabudowę, w tym także budynków. Budynki, budowle oraz obiekty małej architektury, stosownie do dyspozycji art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2016 r. poz. 290 z późn. zm.), stanowią obiekty budowlane. Zgodnie z § 3 pkt 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, poprzez *zabudowę jednorodzinną* należy rozumieć „*jeden budynek mieszkalny jednorodzinny lub zespół takich budynków, wraz z budynkami garażowymi i gospodarczymi*”.

Mając powyższe na uwadze stwierdzić należy, iż uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego powinna w sposób kompleksowy określać maksymalną wysokość zabudowy dopuszczoną 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 „*gabarytu obiektu budowlanego*” nie zostało zdefiniowane 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).

Zdaniem organu nadzoru określenie parametru, jakim jest wysokość projektowanej zabudowy jest jednym z zasadniczych instrumentów kształtowania ładu przestrzennego na danym terenie. Podanie 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.

Zgodnie z ustaleniami § 11 ust. 1 pkt 1 uchwały, tereny oznaczone na rysunku planu symbolami: **1MN**, **2MN** i **4MN** zostały przeznaczone pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną, na których w myśl § 11 ust. 1 pkt 2 lit. a, b, c, d, e uchwały ustalono: 2) *Zasady kształtowania zabudowy i wskaźniki zagospodarowania terenu: a) realizacja nowej zabudowy i adaptacja istniejącej zabudowy z możliwością rozbudowy, wymiany i modernizacji, b) realizacja budynków mieszkalnych jednorodzinnych wolnostojących, c) dopuszcza się realizację zagospodarowania towarzyszącego przeznaczeniu podstawowemu, a w szczególności: budynków gospodarczych, garaży, obiektów małej architektury, wiat i altan, infrastruktury technicznej, dojść i dojazdów, dróg wewnętrznych, miejsc do parkowania, d) budynki gospodarcze i garaże mogą być realizowane jako wolnostojące lub zespolone z bryłą budynku mieszkalnego, e) dopuszcza się funkcję usługową (usługi nieuciążliwe) w budynku mieszkalnym lub zabudowie towarzyszącej (garaże, budynki gospodarcze)."*

Tymczasem dopuszczając w powyższych ustaleniach realizację zagospodarowania towarzyszącego przeznaczeniu podstawowemu, a w szczególności: budynków gospodarczych, garaży, obiektów małej architektury, wiat i altan, w uchwale nie określono dla tych obiektów budowlanych ich maksymalnej wysokości. Z ustaleń § 11 ust. 1 pkt 2 lit. g uchwały, w brzmieniu: „g) maksymalna wysokość budynków mieszkalnych dwie kondygnacje (do 12,0 m),” wynika, że maksymalną wysokość zabudowy określono jedynie dla budynków mieszkalnych.

Powyższe oznacza, że skoro plan przewiduje realizację budynków gospodarczych, garaży, obiektów małej architektury, wiat i altan, to powinien 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 wysokości projektowanej zabudowy oraz gabarytów obiektów, które należą do obowiązkowych elementów treści planu miejscowego. Brak określenia powyższego parametru uniemożliwia realizację dopuszczonych ustaleniami uchwały budynków gospodarczych, garaży, obiektów małej architektury, wiat i altan, co przesądza o konieczności stwierdzenia nieważności całości ustaleń § 11 ust. 1 uchwały, dla terenów: 1MN, 2MN i 4MN, bowiem realizacja tych obiektów jest funkcjonalnie związana z zabudową mieszkaniową jednorodzinną. Powyższe uchybienia uchwały stanowią o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego, wskazanych w powyższych przepisach ustawy i rozporządzenia.

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).

Powyższe naruszenia dotyczą również terenów oznaczonych symbolami: **2R**, **4R**, **6R** i **12R**, na których dopuszczono możliwość lokalizacji nowych siedlisk rolniczych oraz budynków inwentarskich w siedlisku rolniczym, w obszarze objętym nieprzekraczalną linią zabudowy (*vide* § 11 ust. 5 pkt 2 lit. a i lit. b uchwały). W odniesieniu do ww. terenów wysokość zabudowy określono jedynie za pomocą liczby kondygnacji, co wynika z ustaleń zawartych w § 11 ust. 5 pkt 4 lit. c uchwały, w brzmieniu: „c) budynki gospodarcze i inwentarskie jednokondygnacyjne z dachem jedno- lub dwuspadowym, o kącie nachylenia połaci 10°-30°,”. W tym przypadku nie ustalono parametru maksymalnej wysokości budynków gospodarczych i inwentarskich w systemie metrycznym.

Organ nadzoru wskazuje, że przez wysokość należy rozumieć konkretny wymiar w znaczeniu określenia metrycznego, zaś jej ustalenie za pomocą ilości kondygnacji jest niewystarczające, bowiem wymiar kondygnacji może być różny (w znaczeniu zależny, np. od realizowanej funkcji). Ustalenie wysokości zabudowy za pomocą ilości kondygnacji może stanowić tylko określenie dodatkowe i pomocnicze, bowiem nie precyzuje ono w jednoznaczny sposób wysokości zabudowy, która w planie miejscowym powinna być określona w sposób nie budzący wątpliwości interpretacyjnych.

Brak określenia wysokości zabudowy w systemie metrycznym, nie spełnia wymogów 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., co uniemożliwia realizację budynków gospodarczych i inwentarskich na terenach: **2R, 4R, 6R i 12R**. Powyższe oznacza konieczność stwierdzenia nieważności ustaleń § 11 ust. 5 uchwały, w odniesieniu do tych jednostek terenowych.

Ponadto wskazać należy, iż uchwała zawiera niejednoznaczne ustalenia dotyczące zagospodarowania terenów oznaczonych symbolami **1R – 15R**, odnoszące się do zabudowy zagrodowej, lokalizowanej w obszarach wyznaczonych nieprzekraczalną linią zabudowy na terenach: **2R, 4R, 6R i 12R**.

W § 11 ust. 5 pkt 3 lit. a i lit. b uchwały zawarto ustalenia w brzmieniu: „3) Zasady kształtowania zabudowy i wskaźniki zagospodarowania terenu: a) budynki mieszkalne wolnostojące **wyłącznie** w zabudowie zagrodowej, b) dopuszcza się budynki: garażowe, gospodarcze, inwentarskie oraz związane z przechowywaniem i przetwórstwem rolno-spożywczym”.

Zgodnie z § 3 pkt 3 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, poprzez zabudowę zagrodową należy rozumieć „w szczególności budynki mieszkalne, budynki gospodarcze lub inwentarskie w rodzinnych gospodarstwach rolnych, hodowlanych lub ogrodniczych oraz w gospodarstwach leśnych”.

Natomiast zgodnie z art. 4 pkt 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, poprzez budynki i urządzenia służące wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno-spożywczemu, rozumie się „budynki i urządzenia służące przechowywaniu środków produkcji, prowadzeniu produkcji rolniczej, przetwarzaniu i magazynowaniu wyprodukowanych w gospodarstwie produktów rolniczych”.

Z ww. przepisów wynika zatem jednoznacznie, że na zabudowę zagrodową składają się budynki mieszkalne oraz nierozdzielnie związane z gospodarstwem rolnym, **budynki gospodarcze i inwentarskie oraz służące wyłącznie produkcji rolniczej i przetwórstwu rolno-spożywczemu**. Powyższe oznacza, że **budynki te są podstawowymi elementami zabudowy zagrodowej**. Tym samym ustalenia uchwały § 11 ust. 5 pkt 3 lit. b uchwały, dopuszczające lokalizowanie tych budynków na terenach zabudowy zagrodowej, nie znajdują uzasadnienia, bowiem możliwość lokalizowania powyższych elementów zabudowy zagrodowej na terenach tej zabudowy wynika wprost z powyższych przepisów.

Podejmując przedmiotową uchwałę Rada Gminy Strzegowo naruszyła również przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2016 r. poz. 2147 z późn. zm.) oraz wykroczyła poza zakres delegacji ustawy o p.z.p., w związku z ustaleniami dotyczącymi zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości. Naruszenie powyższych przepisów, jak również sprzeczności ustaleń planu w tym zakresie, wynikają z ustaleń zawartych w:

- § 3 ust. 2 pkt 2 uchwały, w brzmieniu: „2. Na obszarze objętym planem nie zachodzą przesłanki do określenia: (...) 2) zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości”;
- § 5 ust. 1 pkt 7 uchwały, w brzmieniu: „1. W zakresie **ochrony i kształtowania ład przestrzennego** Plan ustala: (...) 7) ustala się minimalną powierzchnię nowo wydzielanych działek budowlanych zgodnie z ustaleniami szczegółowymi, przy czym: a) dopuszcza się

łączenie istniejących działek oraz podział na nowe działki budowlane z uwzględnieniem ustaleń Planu, b) ograniczenia wielkości wydzielanych działek nie dotyczą wydzielen pod drogi wewnętrzne oraz urządzenia i obiekty infrastruktury technicznej, a także wydzielen na potrzeby powiększenia działki sąsiedniej, c) dopuszcza się wykorzystanie pod zabudowę działek budowlanych nie spełniających ustaleń planu, jeżeli ich powierzchnia uległa zmniejszeniu w skutek wydzielenia działki na cele dróg lub urządzeń infrastruktury technicznej.”;

- § 11 ust. 1 pkt 3 uchwały, w brzmieniu: „Na terenie **zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej** oznaczonym na rysunku symbolem **1MN, 2MN, 3RM, 4MN** ustala się: (...) 3) zasady podziału nieruchomości: a) minimalna powierzchnia działki – 1000 m², b) min. szerokość frontu działki – 25,0m;”;
- § 11 ust. 3 pkt 5 uchwały, w brzmieniu: „Dla terenów **zabudowy zagrodowej** w gospodarstwach rolnych i ogrodniczych oznaczonych na rysunku symbolem **1RM, 2RM, 3RM, 4RM** ustala się: (...) 5) zasady podziału nieruchomości: a) minimalna powierzchnia – 3000 m², b) minimalna szerokość frontu działki – 30,0m;”;
- § 11 ust. 4 pkt 4 uchwały, w brzmieniu: „Dla terenu **specjalistycznej produkcji zwierzęcej** oznaczonego na rysunku Planu **1RP** ustala: (...) 4) zasady podziału nieruchomości: a) minimalna powierzchnia działki – 0,3 ha, b) minimalna szerokość frontu działki – 25 m, c) minimalny kąt położenia granic wydzielanych działek w stosunku do przyległego pasa drogowego – 70 °;”;
- § 11 ust. 5 pkt 5 uchwały, w brzmieniu: „Dla terenów **rolniczych** oznaczonych na rysunku planu symbolem **1R – 15R** ustala się: (...) 5) zasady podziału nieruchomości: a) minimalna powierzchnia działki – 3000m, b) minimalna szerokość frontu działki – 30,0m;”.

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”.

Natomiast w powyższych ustaleniach uchwały, zawarto zasady dotyczące **podziału nieruchomości**, w tym także w: **§ 11 ust. 3 pkt 5, ust. 4 pkt 4 i ust. 5 pkt 5** uchwały, dla terenów przeznaczonych w planie na cele rolne, tj. dla terenów oznaczonych symbolami:

- 1R – 15R terenów rolniczych;
- 1RM, 2RM, 3RM i 4RM terenów przeznaczonych pod zabudowę zagrodową w gospodarstwach rolnych i ogrodniczych;
- 1RP terenu przeznaczonego pod specjalistyczną produkcję zwierzęcą.

Należy przy tym zaznaczyć, że z ustaleń planu miejscowego wynika, że rada gminy kwestie dotyczącą procedury scalania i podziału nieruchomości oraz podziału nieruchomości stosuje w sposób zamienny (tożsamy).

Tymczasem z ustawy o gospodarce nieruchomościami wynika w sposób jednoznaczny, nie budzący jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych, że są to dwie różne, odrębne procedury. Wskazuje na to już art. 1 ust. 1 ww. ustawy, który stanowi, iż „Ustawa określa zasady: (...) 2) podziału nieruchomości; 3) scalania i podziału nieruchomości”. Powyższe wynika również z redakcji samej ustawy. Otóż na Dział III ustawy o gospodarce nieruchomościami pn. „Wykonywanie, ograniczanie

lub pozbawianie praw do nieruchomości”, składa się 7 rozdziałów, przy czym kluczowe, w przedmiotowej sprawie są pierwsze z nich, tj. Rozdział 1 pn. „Podziały nieruchomości” oraz Rozdział 2 pn. „Scalanie i podział nieruchomości”. Tak więc już z samej konstrukcji ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz z redakcji przywołanego powyżej art. 1 ust. 1, wynika wprost, iż kwestia (procedura) dotycząca podziałów nieruchomości, nie jest tożsama z procedurą scalenia i podziału.

Na tym tle w sposób wyraźny widać niekonsekwencję oraz naruszenia przepisów prawa, w tym zakresie, dokonane przez radę gminy. Przede wszystkim z § 3 ust. 2 pkt 2 uchwały wynika, że na obszarze objętym planem nie zachodzą przesłanki do określenia zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, podczas gdy z ustaleń § 5 ust. 3 uchwały wynika, że „3. W przypadku scalania i podziału nieruchomości obowiązują następujące ustalenia: a) minimalna powierzchnia działki – zgodnie z ustaleniami szczegółowymi dla poszczególnych terenów, 2) minimalna szerokość frontu działki – zgodnie z ustaleniami szczegółowymi dla poszczególnych terenów, 3) minimalny kąt położenia granic działki w stosunku do pasa drogowego, z którego następuje wjazd na działkę – 70°, 4) ustalenia zawarte w punktach 1), 2) i 3) nie dotyczą działek wydzielanych dla potrzeb lokalizacji obiektów infrastruktury technicznej oraz działek pod drogi wewnętrzne, dojścia i dojazdy.”.

Jednocześnie wskazać należy, iż ustalenia § 5 ust. 3 uchwały, dotyczące scalania i podziału nieruchomości odwołują się do określania wielkości parametrów w ramach tej procedury zgodnie z ustaleniami szczegółowymi, które jednak nie dotyczą scalania i podziału nieruchomości, bowiem uregulowane w nich zostały zasady dokonywania podziału nieruchomości, a więc dotyczą parametrów określanych w ramach procedury innej, niż dopuszczona do określania w planie miejscowym.

Z przytoczonych powyżej ustaleń wynika tym samym możliwość dokonywania podziału na działki, nie tylko w odniesieniu do procedury scalenia i podziału, ale przede wszystkim w zakresie procedury podziału nieruchomości, bowiem w ustaleniach: § 11 ust. 1 pkt 3, § 11 ust. 3 pkt 5, § 11 ust. 4 pkt 4 i § 11 ust. 5 pkt 5 uchwały, określono parametr: minimalnej powierzchni wydzielanej działki, minimalnej szerokości frontu działki, a w § 11 ust. 4 pkt 4 uchwały również minimalny kąt położenia granic wydzielanych działek w stosunku do przyległego pasa drogowego, przy czym ustalenia w zakresie kąta położenia granic wydzielanych działek zawarto również w § 5 ust. 3 pkt 4 uchwały (w ramach procedury scalania i podziału nieruchomości).

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.). Określenie minimalnej powierzchni nowo wydzielanej działki budowlanej może z kolei 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 Strzegowo, przystąpiła do sporządzania przedmiotowego planu miejscowego w dniu 29 kwietnia 2016 r. (uchwała Nr XVII/110/2016), to tym samym, **miała możliwość określenia minimalnej powierzchni nowo wydzielanej działki, lecz nie w trybie łączenia i podziału nieruchomości**, o którym mowa w § 5 ust. 1 pkt 7 uchwały. Rada nie miała także podstaw do określenia powierzchni działki w trybie podziału nieruchomości, zawartych w § 11 ust. 1 pkt 3 lit. a, § 11 ust. 3 pkt 5 lit. a, § 11 ust. 4 pkt 4 lit. a i § 11 ust. 5 pkt 5 lit. a uchwały (organ nadzoru aprobuje przedmiotowe ustalenia jedynie w zakresie procedury scalenia i podziału).

Gmina może dokonać scalenia i podziału nieruchomości, a szczególne warunki scalenia i podziału nieruchomości, **nie zaś podziału nieruchomości**, określa plan miejscowy (art. 102 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami). Z kolei art. 102 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami stanowi, iż scalenia i podziału nieruchomości można dokonać, jeżeli są one położone w granicach obszarów określonych w planie miejscowym, **albo gdy o scalenie i podział wystąpią właściciele lub użytkownicy wieczysti posiadający ponad 50% powierzchni gruntów objętych scaleniem i podziałem**. Biorąc pod uwagę ustalenia planu miejscowego, w przypadku wystąpienia właścicieli nieruchomości o dokonanie procedury scalenia i podziału nieruchomości nie będzie możliwe ono do przeprowadzenia, wobec braku wszystkich ustaleń w powyższym zakresie. Tym samym ustalenia uchwały wprost naruszają art. 102 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami w zakresie możliwości dokonania scalenia i podziału nieruchomości w sytuacji gdy wystąpią o to właściciele lub użytkownicy wieczysti posiadający ponad 50% powierzchni gruntów objętych scaleniem i podziałem.

Z przywołanych powyżej zapisów jednoznacznie wynika, iż warunki i zasady podziału nieruchomości ustala ustawa o gospodarce nieruchomościami, określając kryteria dopuszczające podział nieruchomości zarówno w przypadku, gdy dotyczy on nieruchomości położonych na obszarze, dla którego uchwalono plan miejscowy, jak i na obszarze, dla którego brak jest takiego planu (art. 93, art. 94, art. 95 ustawy jw.). Jako jedno z podstawowych kryteriów dopuszczających podział nieruchomości, ustawa wskazuje zgodność podziału z ustaleniami planu miejscowego (art. 93 ust. 1 ustawy jw.), przy czym zgodność ta dotyczy zarówno przeznaczenia terenu, jak i możliwości zagospodarowania wydzielonych działek gruntu. Natomiast sama ocena dopuszczalności podziału dokonywana jest przez właściwy organ (organ wykonawczy gminy) w postępowaniu administracyjnym (art. 96 ustawy o gospodarce nieruchomościami).

Zawierając w powyższych ustaleniach regulację odnoszącą się do podziałów nieruchomości w zakresie narzuconego parametru powierzchni działki, jej frontu oraz kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego, rada naruszyła tym samym dyspozycję art. 15 ust. 2 i ust. 3 ustawy o p.z.p., wykraczając poza zakres delegacji ustawowej określającej przedmiot, który ustawodawca przekazał radzie do regulacji w ramach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Zwrócić przy tym należy uwagę, iż przepisy gminne, a takim jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, mogą być wydane wyłącznie w zakresie obowiązujących przepisów wyższego rzędu (Konstytucja, ustawa, rozporządzenie) i w zakresie upoważnień wyraźnie tam udzielonych organom gminy. Wobec hierarchiczności źródeł prawa, akty prawa miejscowego nie mogą regulować materii należących do przepisów wyższego rzędu i nie mogą być z nimi sprzeczne.

Ponadto wskazać należy, iż 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 scalenia 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. „Scalenie i podział nieruchomości” (art. 101 ÷ 108) oraz w Rozdziale 1 pn. „Podziały nieruchomości” (art. 92 ÷ 100).

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.". Natomiast 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.**”.

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 § 11 ust. 3 pkt 5, ust. 4 pkt 4 i ust. 5 pkt 5 uchwały, określające zasady podziału na gruntach rolnych, wykraczają poza delegację wynikającą z art. 15 ustawy o p.z.p. oraz naruszają dyspozycję art. 92 ust. 1 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 powyższych kwestiach 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. 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 również przepisy 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.).

Dokonując oceny prawnej podjętej uchwały, organ nadzoru stwierdza, iż w ramach § 5 ust. 1 pkt 6 uchwały, w brzmieniu: „1. W zakresie **ochrony i kształtowania ladu przestrzennego Plan ustala:** (...) 6) **zasady realizacji ogrodzeń:** a) zakazuje się wykonywania ogrodzeń pełnych i z prefabrykowanych elementów żelbetonowych od strony dróg publicznych i dróg wewnętrznych, przy czym dopuszcza się wykorzystanie elementów prefabrykowanych, żelbetonowych wyłącznie w formie słupów, cokołów lub fundamentów, b) maksymalna wysokość cokołu nie może przekraczać 0,4 m, a w przypadku realizacji podmurówek wyższych niż poziom terenu, nakazuje się wykonanie przerw lub otworów w podmurówce umożliwiających migracje małych zwierząt.”, zawarto ustalenia dotyczące realizacji ogrodzeń, 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 odrębna 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 przedmiotowego planu został zainicjowany uchwałą Rady Gminy Strzegowo Nr XVII/110/2016 w dniu 29 kwietnia 2016 r.

W tej sytuacji Rada Gminy Strzegowo nie miała żadnych podstaw prawnych do regulowania kwestii, o których mowa w § 5 ust. 1 pkt 6 uchwały, w związku z utratą mocy art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy o p.z.p.

W uchwale zawarto również sprzeczne ustalenia dotyczące lokalizowania na obszarze objętym planem urządzeń infrastruktury technicznej. W ustaleniach ogólnych i szczegółowych zawartych w:

- § 5 ust. 1 pkt 4 uchwały, w brzmieniu: „1. W zakresie **ochrony i kształtowania ładu przestrzennego** Plan ustala: (...) 4) na całym obszarze objętym planem w zgodzie z przepisami odrębnymi dopuszcza się prowadzenie urządzeń infrastruktury technicznej,”;
- § 9 pkt 3 uchwały, w brzmieniu: „Plan ustala następujące **zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej**: (...) 3) w przypadku braku możliwości prowadzenia sieci infrastruktury technicznej w liniach rozgraniczających dróg publicznych, dróg wewnętrznych dopuszcza się lokalizowanie urządzeń infrastruktury technicznej w liniach rozgraniczających terenów przeznaczonych na inne cele, w sposób niekolidujący z istniejącą lub projektowaną zabudową i zagospodarowaniem terenu oraz na zasadach określonych w przepisach odrębnych dotyczących prawa budowlanego, za wyjątkiem terenów lasów,”;
- § 11 ust. 6 pkt 1 i pkt 2 lit. b uchwały, w brzmieniu: „Dla terenów **lasów** oznaczonych na rysunku planu symbolem 1ZL – 19ZL ustala się: 1) Przeznaczenie terenu – tereny lasów; 2) **Zasady zagospodarowania**: (...) b) zakaz zabudowy,”

Rada Gminy Strzegowo z jednej strony dopuszcza na całym obszarze objętym planem prowadzenie urządzeń infrastruktury technicznej, w zgodzie z przepisami odrębnymi, a z drugiej strony zakazała jej lokalizowania na terenach lasów, oznaczonych symbolem 1ZL – 19ZL, na których ustaliła także zakaz zabudowy. Z uchwały nie wynika w jednoznaczny sposób, czy na terenach lasów mogą być lokalizowane urządzenia infrastruktury technicznej.

Skoro w § 5 ust. 1 pkt 4 uchwały, rada umożliwiła na całym obszarze objętym planem, tj. również na terenach lasów oznaczonych symbolem 1ZL – 19ZL, lokalizowanie urządzeń infrastruktury technicznej, zastrzegając jednocześnie wymóg zgodność tej lokalizacji z przepisami odrębnymi, to zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., w związku z art. 7 ust. 2 pkt 2 i pkt 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, wszystkie grunty leśne, dla których ustalono w planie miejscowym przeznaczenie inne niż leśne, wymagają uzyskania zgody właściwych organów na zmianę

przeznaczenia na cele nieleśne, zmiana ta może być jedynie dokonana w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

W myśl ww. przepisów grunty leśne stanowiące własność Skarbu Państwa – wymagają uzyskania zgody Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa lub upoważnionej przez niego osoby, zaś pozostałe grunty leśne – wymagają uzyskania zgody marszałka województwa wyrażanej po uzyskaniu opinii izby rolniczej. Wymóg uzyskania powyższych zgód, 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 i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne.

Zgodnie z art. 2 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, gruntami leśnymi są grunty: określone jako lasy w przepisach ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2015 r. poz. 2100 z późn. zm.), zrekultywowane dla potrzeb gospodarki leśnej oraz grunty pod drogami dojazdowymi do gruntów leśnych.

Skoro ustawodawca, wskazuje na wymóg uwzględnienia w planowaniu przestrzennym ochrony gruntów rolnych leśnych, to konkretyzację tej normy odnaleźć możemy w art. 3 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, zgodnie z którym, ochrona gruntów leśnych polega na: ograniczaniu przeznaczenia ich na cele nieleśne lub nierolnicze, zapobieganiu procesom degradacji i dewastacji gruntów leśnych oraz szkodom w drzewostanach i produkcji leśnej, powstającym wskutek działalności nieleśnej i ruchów masowych ziemi, przywracaniu wartości użytkowej gruntom, które utraciły charakter gruntów leśnych wskutek działalności nieleśnej, poprawianiu ich wartości użytkowej oraz zapobieganiu obniżania ich produktywności oraz ograniczaniu zmian naturalnego ukształtowania powierzchni ziemi.

Definicję zmiany przeznaczenia gruntów leśnych na cele 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 oraz innego niż leśny sposobu użytkowania gruntów leśnych.

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.

Urządzenia i sieci infrastruktury technicznej nie zaliczają się do przedsięwzięć związanych z gospodarką leśną, a także nie są uznawane za grunty leśne, w rozumieniu przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz ustawy o lasach. 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 sieci infrastruktury technicznej na gruntach leśnych, wymaga wyznaczenia terenów dla ich lokalizacji i uzyskania zgód właściwych organów na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne, tym bardziej, iż przedmiotowy zapis dotyczy możliwości lokalizacji inwestycji wymagających trwałego wyłączenia gruntu

z produkcji leśnej, a więc inwestycji, w wyniku których dalsze prowadzenie gospodarki leśnej nie jest możliwe.

W dokumentacji prac planistycznych brak dowodów potwierdzających przeprowadzenia, przez organ sporządzający projekt planu miejscowego, czynności mających na celu uzyskanie decyzji w przedmiocie wyrażenia zgody właściwego organu na zmianę przeznaczenia na cele nieleśne gruntów leśnych, znajdujących się w granicach terenów 1ZL – 19ZL, na których dopuszczona została lokalizacja urządzeń infrastruktury technicznej.

Oznacza to, że organ sporządzający plan miejscowy nie uzyskał stosownej zgody na zmianę przeznaczenia tych gruntów leśnych, które upoważniałyby do dopuszczenia lokalizowania na nich urządzeń infrastruktury technicznej.

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 § 5 ust. 1 pkt 4 uchwały, w odniesieniu do urządzeń infrastruktury technicznej w granicach terenów lasów oznaczonych symbolami 1ZL – 19ZL. Stwierdzenie nieważności § 5 ust. 1 pkt 4 ustaleń uchwały we wskazanym zakresie, doprowadzi do ich spójności z ustaleniami zawartymi w § 9 pkt 3 oraz § 11 ust. 6 pkt 1 i pkt 2 lit. b uchwały.

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.

Poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru podzielił m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 26 września 2013 r. sygn. akt IV SA/Wa 1259/13.

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), oraz metropolitalnym (obejmującym obszar metropolitalny) 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 o gospodarce nieruchomościami, jest m.in. wydzielanie gruntów pod drogi publiczne 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 o gospodarce nieruchomościami).

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 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1440 z późn. zm.).

Drogą publiczną, zgodnie z art. 1 ustawy o drogach publicznych, jest droga, zaliczona na podstawie ww. ustawy, do jednej z kategorii dróg, z której może korzystać każdy, zgodnie z jej przeznaczeniem, z ograniczeniami i wyjątkami określonymi w tej ustawie lub innych przepisach szczególnych. Stosownie do art. 2 ust. 1 ustawy o drogach publicznych, drogi te ze względu na funkcje w sieci drogowej dzielą się na kategorie: krajowa, wojewódzka, powiatowa i gminna. Jednocześnie drogi publiczne ze względów funkcjonalno – technicznych dzielą się na klasy określone w warunkach technicznych, o których mowa w art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo budowlane. Wypełnieniem normy, o której mowa w art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy Prawo budowlane, są

przepisy rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. z 2016 r. poz. 124).

Stosownie do dyspozycji § 3 pkt 3 ww. rozporządzenia, przez *linię rozgraniczającą drogę* rozumie się „*granice terenów przeznaczonych na pas drogowy lub pasy drogowe ustalone w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego lub w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, a w wypadku autostrady - w decyzji o ustaleniu lokalizacji autostrady; w liniach rozgraniczających drogi na terenie zabudowy (ulicy) mogą znajdować się również urządzenia infrastruktury technicznej nie związane z funkcją komunikacyjną drogi*”.

Zgodnie z art. 35 ust. 2 ustawy o drogach publicznych „*W planach zagospodarowania przestrzennego województwa i miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego **przeznacza się pod przyszłą budowę dróg pas terenu** o szerokości uwzględniającej ochronę użytkowników dróg i terenu przyległego przed wzajemnym niekorzystnym oddziaływaniem*”.

Natomiast w § 10 ust. 2 uchwały Rada Gminy Strzegowo zawarła ustalenia w brzmieniu:
„1. **Ustala się** następujące zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów **komunikacji**: (...)
2. na podstawie Koncepcji programowej budowy drogi ekspresowej S7 na odcinku Mława – Strzegowo **wskazuje się przybliżony przebieg korytarza komunikacyjnego planowanej inwestycji**. W obrębie korytarza znajdować się będą również drogi serwisowe, których pasy drogowe po zrealizowaniu drogi ekspresowej zostaną wydzielone geodezyjnie i przekazane właściwemu zarządcy;”.

Zgodnie z § 2 ust. 2 uchwały, poprzez *teren* należy rozumieć „*teren funkcjonalny wyznaczony liniami rozgraniczającymi oraz oznaczony symbolem terenu zgodnie z rysunkiem planu, dla którego obowiązują ustalenia planu*”. Z kolei zgodnie z § 2 ust. 2 uchwały, przez *linię rozgraniczającą* należy rozumieć „*linię oddzielającą tereny o różnych funkcjach i różnych zasadach zagospodarowania*”.

Na rysunku planu nie określono przeznaczenia terenu pod budowę drogi ekspresowej S7 na odcinku Mława – Strzegowo, lecz jedynie „*korytarz komunikacyjny pod modernizację drogi krajowej nr 7*”, którego oznaczenie w legendzie rysunku planu zostało zaliczone do grupy oznaczeń informacyjnych, nie będących ustaleniami planu miejscowego. W tej sytuacji przywołane powyżej ustalenia § 10 ust. 2 uchwały, są sprzeczne wewnątrznie (tekst z tekstem oraz tekst z rysunkiem).

Organ nadzoru wskazuje, iż przepis art. 35 ust. 2 ustawy o drogach publicznych, w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia uchwały, nie upoważniał Rady Gminy Strzegowo do rezerwowania poprzez *wskazanie przybliżonego przebiegu korytarza komunikacyjnego planowanej inwestycji*, gdyż art. 35 ww. ustawy został **zmieniony** przez art. 1 pkt 35 ustawy z dnia 14 listopada 2003 r. (Dz. U. Nr 200, poz. 1953) zmieniającej ustawę o drogach publicznych **z dniem 9 grudnia 2003 r.** Rezerwowanie pasa terenu pod przyszłą budowę lub modernizację dróg w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, mogło nastąpić na podstawie art. 35 ust. 1 ustawy o drogach publicznych, dla procedur wszczętych przed dniem 9 grudnia 2003 r. (data podjęcia uchwały intencyjnej o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego). Zgodnie bowiem z art. 35 ust. 1 ustawy o drogach publicznych, w brzmieniu przed dniem 9 grudnia 2003 r., „*W planach zagospodarowania przestrzennego **należy rezerwować pod przyszłą budowę lub modernizację dróg pas terenu** o szerokości uwzględniającej ochronę użytkowników dróg i terenu przyległego przed wzajemnym niekorzystnym oddziaływaniem. Rezerwację terenu realizuje się przez odmowę wydawania zezwoleń budowlanych*”.

Jak wynika z uzasadnienia rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz zmianie niektórych innych ustaw z dnia 22 sierpnia 2003 r. (druk nr 1933), zmiana art. 35 ustawy o drogach publicznych miała na celu dostosowanie tego przepisu do nowych przepisów

o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz do zmienionych przepisów prawa budowlanego. W poprzednim stanie prawnym dochodziło do sytuacji, że grunty zarezerwowane pod drogi były zbywane poza wiedzą zarządcy drogi, który następnie musiał je nabywać za wyższą cenę. Obecna regulacja ma na celu zapewnienie rzeczywistej ochrony dla terenów przeznaczonych pod drogi i zabezpiecza przed takimi nieuczciwymi praktykami.

Wskazać przy tym, iż rada gminy formułując ustalenia plastyczne w tym zakresie winna zauważyć różnicę pomiędzy koniecznością *rezerwowania pod przyszłą budowę lub modernizację dróg pasa terenu*, które obowiązywało 10 lat wcześniej od obecnych unormowań prawnych w tym zakresie, które wskazują na konieczność *przeznaczenia* takiego terenu.

Tymczasem z literalnego brzmienia, cytowanego wyżej art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p. wynika, że ustalenie przeznaczenia terenu oraz rozmieszczenie inwestycji celu publicznego jest jednym z podstawowych elementów składających się na ustalenia planu miejscowego. Konkretyzację art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p., możemy odnaleźć w art. 15 tej ustawy, gdzie w sposób enumeratywny wymieniana jest materia, jaka winna znaleźć się w miejscowym planie. I tak, w myśl 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*”.

Ustalając przybliżony przebieg korytarza komunikacyjnego planowanej inwestycji, Rada Gminy Strzegowo nie określiła w sposób jednoznaczny przeznaczenia terenu w odniesieniu do jednostek terenowych oznaczonych symbolami: 6R, 8R, 12R, 1RP, 8ZL, 14ZL, 15ZL, 2KDD, 4KDW, 6KDW. Warto zwrócić uwagę na to, iż tereny użytkowane rolniczo, teren specjalistycznej produkcji zwierzęcej, tereny lasów, tereny dróg wewnętrznych są odmiennym sposobem przeznaczenia terenu od terenów komunikacji przeznaczonych pod drogi publiczne, co potwierdza załącznik nr 1 do rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.

W planie nie ustalono przeznaczenia pasa terenu pod budowę przyszłej drogi. Zdaniem organu nadzoru, ustalenia planu zawarte w § 10 ust. 2 uchwały, w szczególności zaś w kontekście ustaleń § 2 ust. 2 i ust. 3 uchwały, naruszają art. 4 ust. 1 oraz art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. oraz art. 35 ust. 2 ustawy o drogach publicznych, w związku z art. 2 pkt 5 oraz art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p.

Przedmiotowy plan miejscowy w zakresie powyższej rezerwy terenu nie określa, w sposób jednoznaczny i precyzyjny przeznaczenia ww. terenów, ponadto ww. ustalenia zostały sformułowane na wypadek zdarzenia przyszłego i niepewnego i oznaczają de facto zmianę przeznaczenia, bądź warunków zagospodarowania terenu ustalonego w planie, bez zachowania procedury, zgodnie z wymogiem art. 27 ustawy o p.z.p.

Tymczasem z literalnego brzmienia przywołanego powyżej art. 27 ustawy o p.z.p. wynika, iż zmiana studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane, zatem dokonanie zmiany przeznaczenia: terenów użytkowanych rolniczo, terenu specjalistycznej produkcji zwierzęcej, terenów lasów i terenów dróg wewnętrznych na tereny na tereny dróg publicznych, nie może być dokonana z pominięciem trybu przewidzianego w ustawie. Wszystkie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego muszą być dokonywane z zachowaniem procedury planistycznej (wyrok NSA w Warszawie z dnia 1 grudnia 2010 r., sygn. akt II OSK 1980/10).

Zdaniem organu nadzoru, wprowadzenie odmiennego, w rozumieniu alternatywnego, przeznaczenia terenu po zaistnieniu zdarzeń przyszłych i niepewnych, bez zachowania ustawowej procedury określonej w art. 14 – 20 ustawy o p.z.p., należy również kwalifikować, jako istotne naruszenie trybu jej sporządzenia, w rozumieniu art. 28 ust. 1, w związku z art. 27 ustawy o p.z.p.

Wskazać przy należy, iż kwestie dotyczące alternatywnego oraz braku jednoznacznego przeznaczenia, w tym także w kontekście zaistnienia zdarzeń przyszłych i niepewnych, były już przedmiotem orzeczeń sądowych, w tym m.in.:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 08 sierpnia 2012 r., w sprawie sygn. akt II OSK 1334/12;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 grudnia 2010 r., sygn. akt II OSK 1334/12;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 marca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2673/12.

Biorąc pod uwagę powyższe organ nadzoru wskazuje na zasadność stwierdzenia nieważności ustaleń części tekstowej w odniesieniu do: § 10 ust. 2 uchwały oraz w części graficznej w odniesieniu do „*korytarza komunikacyjnego pod modernizację drogi krajowej nr 7*”.

Z legendy rysunku planu wynika, że oznaczenie graficzne opisane, jako: „*wymiarowanie wybranych odległości*”, nie jest obowiązującym ustaleniem planu, lecz jego elementem informacyjnym, bowiem zostało ono zamieszczone w grupie oznaczeń elementów informacyjnych planu.

Tymczasem na rysunku planu, za pomocą tego elementu informacyjnego planu, a tym samym nie wiążącego w planie, określono odległości nieprzekraczalnych linii zabudowy od linii rozgraniczającej tereny o innym przeznaczeniu. W tekście uchwały nie zawarto jednak ustaleń określających ten wymiar, na podstawie którego możliwe byłoby wyznaczenie nieprzekraczalnych linii zabudowy na rysunku planu.

Z ustaleń zawartych w:

- § 11 ust. 1 pkt 2 lit. f uchwały, w brzmieniu: „*f) nieprzekraczalna linia zabudowy zgodnie z rysunkiem Planu. W przypadkach nie określonych na rysunku Planu obowiązują ustalenia zawarte w przepisach odrębnych,*”;
- § 11 ust. 2 pkt 2 lit. a uchwały, w brzmieniu: „*a) utrzymanie istniejącej zabudowy z możliwością remontów, przebudowy lub odtworzenie istniejącej zabudowy w przypadku jej zniszczenia przy zachowaniu istniejącego wskaźnika powierzchni zabudowy, linii zabudowy,*”;
- § 11 ust. 3 pkt 3 lit. a uchwały, w brzmieniu: „*a) nieprzekraczalna linia zabudowy zgodnie z rysunkiem Planu. W przypadkach nie określonych na rysunku Planu obowiązują ustalenia zawarte w przepisach odrębnych,*”;
- § 11 ust. 4 pkt 3 lit. a uchwały, w brzmieniu: „*a) nieprzekraczalna linia zabudowy zgodnie z rysunkiem Planu. W przypadkach nie określonych na rysunku Planu obowiązują ustalenia zawarte w przepisach odrębnych,*”;
- § 11 ust. 5 pkt 2 lit. a i lit. b uchwały, w brzmieniu: „*2. Dopuszcza się lokalizowanie: a) obiektów gospodarczych związanych z hodowlą i chowem zwierząt i produkcją rolną, w tym możliwość lokalizacji nowych siedlisk rolniczych, w obszarze objętym nieprzekraczalną linią zabudowy na terenach 2R, 4R, 6R, 12R, b) budynków inwentarskich o łącznej obsadzie nie przekraczającej 40DJP w siedlisku rolniczym, w obszarze objętym nieprzekraczalną linią zabudowy na terenach 2R, 4R, 6R, 12R,*”;

wynika jedynie, że odwołują się one do sytuowania nieprzekraczalnych linii zabudowy zgodnie z rysunkiem planu, bez ustalenia, w jakiej odległości od linii rozgraniczającej terenu powinny być one wyznaczone.

Zgodnie z legendą rysunku planu, nieprzekraczalne linie zabudowy są obowiązującym ustaleniem części graficznej planu. W myśl ustaleń § 2 pkt 4 uchwały, poprzez nieprzekraczalne linie zabudowy należy rozumieć „*linię ustaloną niniejszym planem, ograniczającą obszar, na którym dopuszcza się lokalizowanie określonych w ustaleniach planu obiektów. Nieprzekraczalne linie zabudowy nie dotyczą obiektów małej architektury, wiat i altan oraz infrastruktury technicznej;*”.

Z ustaleń tych wynika zatem, że nieprzekraczalne linie zabudowy wyznaczone na rysunku planu ograniczają obszar, w obrębie którego możliwa jest wyłącznie realizacja planowanego zamierzenia budowlanego na zasadach określonych w planie.

W związku z tym, z powyższych ustaleń uchwały oraz z rysunku planu wynika, że wyznaczenie na rysunku planu obligatoryjnego ustalenia planu, jakim są nieprzekraczalne linie zabudowy określające obszar, na którym możliwa jest zabudowa, oparto o element informacyjny planu. Powyższe oznacza, że obszar tzw. „ruchu budowlanego”, na którym może być sytuowana realizowana zabudowa, został wyznaczony w niejednoznaczny i niewiążący sposób, co narusza dyspozycję § 2 ust. 4 uchwały.

Organ nadzoru wskazuje, iż elementy informacyjne planu nie są jego ustaleniami. Ustalenia planu nie mogą być jednocześnie elementami informacyjnymi tego planu. Z przepisu 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. wynika, że linie zabudowy stanowiące obligatoryjny element planu miejscowego, powinny jednoznacznie określać obszar przeznaczony pod zabudowę, poprzez zawarcie niewykluczających się wzajemnie ustaleń w tym zakresie, zarówno w tekście, jak i na rysunku planu. Tymczasem zapisy uchwały są w tym zakresie wewnątrznie sprzeczne.

Wskazane uchybienia uchwały stanowią o naruszeniu powyższych przepisów ustawy i rozporządzenia, jak również o braku powiązania tekstu planu z jego rysunkiem, a tym samym o naruszeniu § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. Ewidentna sprzeczność pomiędzy treścią uchwały a jej częścią graficzną narusza w sposób istotny zasady sporządzenia planu miejscowego i w konsekwencji powoduje nieważność uchwały rady gminy we wskazanej części.

Skoro plan miejscowy stanowi bezpośrednią podstawę do uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę, to jego zapisy winny być jednoznaczne, nie zaś uznaniowe, a więc zależne od różnorodnej interpretacji innych organów. Do określenia w planie miejscowym zasad zabudowy i zagospodarowania terenu, w tym do wyznaczenia linii zabudowy, a tym samym do określenia obszaru lokalizowania zabudowy na terenach objętym tym planem, na mocy przepisów ustawy o p.z.p., upoważniona została wyłącznie rada gminy.

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.

Ingerencja organu nadzoru w tym zakresie, doprowadzi do spójności ustaleń uchwały, w zakresie wyznaczenia nieprzekraczalnych linii zabudowy oraz obszaru przeznaczonego pod planowaną zabudowę, bez konieczności stwierdzenia nieważności uchwały dla terenów planowanych pod zabudowę.

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 i 6 ustawy o p.z.p., a także § 4 pkt 1, pkt 6 i pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., w zakresie jednoznacznego określenia przeznaczenia oraz zasad zabudowy i zagospodarowania terenów;
- art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 6, § 7 pkt 8 i § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., w zakresie jednoznacznego określenia zasad kształtowania zabudowy, w tym określenia wysokości zabudowy oraz linii zabudowy;
- art. 15 ust. 1, 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 leśnych na cele nieleśne oraz brakiem zachowania procedury planistycznej, w związku z ustaleniami sformułowanymi na wypadek zdarzenia przyszłego i niepewnego, 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 nieścisłość 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 XXIII/137/2016 Rady Gminy Strzegowo z dnia 21 grudnia 2016 r. w sprawie *Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego miejscowości Ignacewo gmina Strzegowo*, w zakresie ustaleń:

- § 5 ust. 1 pkt 4 uchwały, w odniesieniu do terenów lasów oznaczonych symbolami od 1ZL do 19ZL;
- § 5 ust. 1 pkt 6 uchwały;
- § 5 ust. 1 pkt 7 uchwały;
- § 10 ust. 2 uchwały oraz w części graficznej w odniesieniu do „*korytarza komunikacyjnego pod modernizację drogi krajowej nr 7*”;
- § 11 ust. 1 uchwały oraz w części graficznej w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 1MN, 2MN i 4MN;
- § 11 ust. 3 pkt 2 lit. d uchwały, w odniesieniu do zabudowy mieszkaniowej oraz 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;
- § 11 ust. 3 pkt 3 lit. b uchwały, w odniesieniu do sformułowania: „*budynków mieszkalnych*” w zakresie budynków mieszkalnych jednorodzinnych;
- § 11 ust. 3 pkt 5 uchwały;
- § 11 ust. 4 pkt 4 uchwały;
- § 11 ust. 5 uchwały oraz w części graficznej w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 2R, 4R, 6R i 12R;
- § 11 ust. 5 pkt 5 uchwały;

- części graficznej uchwały, w zakresie, w jakim nie zalicza do obowiązujących ustaleń planu oznaczenia graficznego opisanego w legendzie rysunku planu, jako: „wymiarowanie wybranych odległości”,

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