



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

---

Białystok, dnia 30 kwietnia 2024 r.

Poz. 2363

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.103.2024.KK WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 30 kwietnia 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609),  
**stwierdzam nieważność**

uchwały Nr LIX.464.2024 Rady Miejskiej w Zabłudowie z dnia 25 marca 2024 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części obszaru miejscowości Pawły, gmina Zabłudów.

#### UZASADNIENIE

W dniu 25 marca 2024 r. Rada Miejska w Zabłudowie podjęła uchwałę Nr LIX.464.2024 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części obszaru miejscowości Pawły, gmina Zabłudów.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 2 kwietnia 2024 r., po czym z urzędu poddana została kontroli legalności.

Przeprowadzona analiza treści przedłożonego aktu prawnego wykazała, iż został on podjęty z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym organ nadzoru w dniu 24 kwietnia 2024 r. wszczął postępowanie nadzorcze celem stwierdzenia jego nieważności.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2023 r. poz. 977 ze zm.), dalej zwanej upzp, w planie miejscowym określa się obowiązkowo m.in. przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania.

W ustaleniach ogólnych w § 10 pkt 4 lit. a tiret drugie opiniowanej uchwały w zakresie zapewnienia miejsc do parkowania i sposobu ich realizacji ustalono liczbę miejsc do parkowania oddzielnie dla budynków mieszkalnych w zabudowie zagrodowej oraz oddzielnie dla usług agroturystycznych, co wskazuje na dopuszczalność i występowanie w planie obu tych przeznaczeń.

Natomiast w ustaleniach szczegółowych w § 14 pkt 1 dla terenu planistycznego oznaczonego symbolem 1RZM, ZP jako przeznaczenie ustalono wyłącznie teren zabudowy zagrodowej, bez dopuszczenia usług agroturystycznych.

Wskazać przy tym należy, że w przepisach obowiązującego prawa brak jest ustawowej definicji „zabudowy zagrodowej”, jedynie w § 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 2022 r. poz. 1225 ze zm.) wskazano, że przez zabudowę zagrodową należy rozumieć „w szczególności budynki mieszkalne, budynki gospodarcze lub inwentarskie w rodzinnych gospodarstwach rolnych, hodowlanych lub ogrodniczych oraz w gospodarstwach leśnych”.

W świetle powyższego nie ma zatem podstaw prawnych do założenia, że usługi agroturystyczne zawierają się w definicji zabudowy zagrodowej.

Ponadto wskazać należy, że również w uzasadnieniu do opiniowanej uchwały wprost wskazano, że celem opracowania przedmiotowego planu jest „przeznaczenie terenów pod zabudowę zagrodową z funkcją agroturystyczną, terenem rolnym oraz poszerzeniami drogi gminnej”, a teren oznaczony w planie symbolem 1 RZM, ZP przeznaczono „pod zabudowę zagrodową z usługami agroturystycznymi”. Powyższe stanowi istotną rozbieżność zapisów planu miejscowego i może powodować wątpliwości interpretacyjne na późniejszym etapie przy wydawaniu pozwoleń na budowę przez organy administracji architektoniczno-budowlanej.

W trakcie prowadzonej kontroli legalności Nr LIX.464.2024, do organu nadzoru wpłynęło pismo znak RGiGG Burmistrza Zabłudowa z dnia 19 kwietnia 2024 roku, w którym odniósł się między innymi do stwierdzonej przez organ nadzoru rozbieżności między ustaleniami ogólnymi a szczegółowymi w zakresie przeznaczenia terenu 1RZM, ZP, stwierdzając m.in., że: „podjęcie działalności agroturystycznej nie zmienia funkcji zagrodowej budynków, które służą prowadzeniu działalności rolniczej, a dodatkowo umożliwiają świadczenie usług agroturystycznych”.

W ocenie organu nadzoru powyższe stanowisko w żaden sposób nie stanowi wyjaśnienia na stawiany zarzut. Zauważyć bowiem należy, iż działalność agroturystyczna jest rodzajem działalności gospodarczej związanej z działalnością rolniczą i polega na wynajmowaniu przez rolników pokoi, sprzedaży posiłków domowych i świadczenia w gospodarstwach rolnych innych usług związanych z pobytem turystów.

Zgodnie z orzecznictwem sądowo-administracyjnym agroturystyka niewątpliwie posiada charakterystyczne cechy działalności gospodarczej – to działalność zarobkowa, usługowa, prowadzona w sposób zorganizowany i ciągły (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 22 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Po 90/17).

Nie sposób zatem uznać za prawidłowe stwierdzenie Burmistrza, że funkcja zagrodowa jest tożsama z funkcją agroturystyczną. Nie ma żadnych podstaw prawnych do założenia, że usługi agroturystyczne zawierają się w definicji zabudowy zagrodowej.

Ponadto wskazać należy, że w ustaleniach ogólnych w § 10 pkt 4 lit. a tiret drugie opiniowanej uchwały w zakresie zapewnienia miejsc do parkowania i sposobu ich realizacji ustalono liczbę miejsc 2/3 do parkowania oddzielnie dla budynków mieszkalnych w zabudowie zagrodowej oraz oddzielnie dla usług agroturystycznych. Dodatkowo również w uzasadnieniu do opiniowanej uchwały wprost wskazano, że celem opracowania przedmiotowego planu jest „przeznaczenie terenów pod zabudowę zagrodową z funkcją agroturystyczną, terenem rolnym oraz poszerzeniami drogi gminnej”, a teren oznaczony w planie symbolem 1 RZM, ZP przeznaczono „pod zabudowę zagrodową z usługami agroturystycznymi”. Powyższe wskazuje zatem na wyraźne rozróżnienie tych dwóch funkcji przez sam organ sporządzający plan.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 10 upzp, w planie miejscowym określa się obowiązkowo m.in. zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej.

W ustaleniach ogólnych w § 10 pkt 1 opiniowanej uchwały ustalono „powiązanie obszaru objętego planem z otaczającym układem komunikacyjnym poprzez drogę publiczną kategorii gminnej klasy dojazdowej, bezpośrednio przyległej do obszaru objętego planem oraz poprzez drogę wewnętrzną, oznaczoną na rysunku planu symbolem 1KR”, **co nie znajduje odzwierciedlenia w załączniku graficznym – zarówno na rysunku, jak i w legendzie nie ma oznaczenia takiego terenu**. Również w ustaleniach szczegółowych w tekście planu nie ma żadnej wzmianki o istnieniu takiego terenu planistycznego jak 1KR.

W związku z powyższym należy stwierdzić, że w opiniowanym planie miejscowym wystąpiła istotna rozbieżność między częścią tekstową i graficzną w zakresie obsługi komunikacyjnej obszaru objętego planem.

Zgodnie zaś z orzecznictwem sądowo-administracyjnym rozbieżność części tekstowej i części graficznej planu w zakresie obligatoryjnych elementów planów miejscowego stanowi istotne naruszenie przepisów (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 9 stycznia 2020 r., sygn. akt II SA/Bk 812/19). Rysunek planu miejscowego stanowi integralną część opiniowanego aktu prawa miejscowego, w związku z czym między częścią tekstową i częścią graficzną tego planu nie mogą zachodzić żadne istotne rozbieżności (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 22 maja 2019 r., sygn. akt IV SA/Po 1193/18).

Należy zwrócić uwagę na fakt, iż stwierdzona rozbieżność między częścią tekstową i graficzną w zakresie obsługi komunikacyjnej obszaru objętego planem odnosi się do całego planu. Tym samym zachodzi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, uzasadniające konieczność wyeliminowania z obrotu prawnego uchwały Nr LIX.464.2024 **w całości**.

Wskazać bowiem należy, iż istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, stosownie do postanowień art. 28 ust. 1 cytowanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części.

Użyte w ww. przepisie sformułowanie „zasady sporządzania planu” to wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawniony organ, dotyczące problematyki związanej ze sporządzaniem planu. Odnosić je trzeba do zawartości aktu planistycznego (część tekstowa i graficzna, inne załączniki), podjętych w nim ustaleń, jak też standardów dokumentacji planistycznej.

Reasumując powyższe, stwierdzić należy, iż w ramach przysługującego gminie tzw. władztwa planistycznego poprzez m.in. uchwalanie planu miejscowego, gmina może wykonywać swoje zadania samodzielnie i na własną odpowiedzialność. Jednakże o tych wartościach i przywilejach gminy można mówić jedynie wtedy, gdy mieszczą się one w określonych ustawami granicach prawa.

Wskazane powyżej naruszenie prawa ma istotny charakter. W związku z powyższym, stwierdzenie nieważności uchwały jest uzasadnione.

Przeprowadzona w ramach prowadzonej przez organ nadzoru kontrola legalności uchwały Nr LIX.464.2024 wykazała również, iż jedno z oznaczeń graficznych na rysunku planu, stanowiące jednocześnie obowiązujące ustalenie planu wskazane w § 5 pkt 4 uchwały, tj. zwymiarowana odległość nieprzekraczalnej linii zabudowy 12 m, na rysunku wykracza poza granicę obszaru objętego planem.

Powyższe nie powinno mieć miejsca szczególnie przy ustaleniu kwestii tak istotnej, jak prawidłowe określenie linii zabudowy, która powinna być wyznaczona na rysunku w sposób jednoznaczny i niebudzący żadnych wątpliwości. Natomiast nieprecyzyjne zwymiarowanie linii zabudowy może powodować niejednoznaczną interpretację planu przez organy administracji architektoniczno-budowlanej przy wydawaniu decyzji o pozwoleniu na budowę.

Ponadto należy zauważyć, że zapis terenu planistycznego „1 RZM, ZP” częściowo jest niezgodny ze standardami stosowania w projekcie planu miejscowego symboli, nazw i oznaczeń graficznych, określonymi w załączniku nr 1 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2021 r., poz. 2404). Zgodnie z powyższymi standardami symbole poszczególnych klas przeznaczenia terenu oddziela się łącznikiem, a nie przecinkiem.

W świetle dokonanych w odniesieniu do badanej uchwały ustaleń, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LIX.464.2024 Rady Miejskiej w Zabłudowie, jest zasadne.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

**z up. Wojewody Podlaskiego**  
**Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli**  
*Agnieszka Krystoń*