



WOJEWODA MAZOWIECKI
Nr LEX-I.4131.61.2014.BŁ

Warszawa, 3 czerwca 2014 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594, 645, 1318 i z 2014 r. poz. 379)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXII/178/14 Rady Gminy Rusinów z dnia 28 kwietnia 2014 r. *w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Rusinów, obejmującego teren działek o numerach ewidencyjnych: 1151 – 1193 w miejscowości Zychorzyn.*

Uzasadnienie

Rada Gminy Rusinów na sesji w dniu 28 kwietnia 2014 r. podjęła uchwałę Nr XXXII/178/14 w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Rusinów, obejmującego teren działek o numerach ewidencyjnych: 1151 – 1193 w miejscowości Zychorzyn.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz na podstawie art. 20 ust. 1 i art. 27 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r. poz. 647 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 przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. Artykuł 94 Konstytucji RP stanowi, iż organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień 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.

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

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

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

Zdaniem organu nadzoru przeznaczenie terenów w ramach jednej jednostki terenowej, zarówno pod zabudowę zagrodową, jak i mieszkaniową jednorodzinną z dopuszczeniem usług, związaną z działalnością gospodarczą mieszkańców, narusza art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p.

Stosownie do § 15 ust. 1 pkt 1 lit. a uchwały, dla terenu oznaczonego symbolem 14.22RM, jako przeznaczenie podstawowe, a więc „przeznaczenie, które powinno przeważać w strefie funkcjonalnej” (quod vide § 3 pkt 6 uchwały), ustalono zabudowę zagrodową, zaś w § 15 ust. 1 pkt 1 lit. b uchwały, jako przeznaczenie uzupełniające, a więc „przeznaczenia inne niż podstawowe, które uzupełniają lub wzbogacają przeznaczenie podstawowe i mogą być realizowane z zachowaniem warunków podanych w ustaleniach szczegółowych” (quod vide § 3 pkt 7 uchwały), określono zabudowę mieszkaniową jednorodzinną i usługową, związaną z działalnością gospodarczą mieszkańców.

Przede wszystkim wskazać należy, iż legalne definicje pojęć *budynku mieszkalnego* oraz *zabudowy zagrodowej* zostały określone w przepisach rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 75, poz. 690 z późn. zm.). Zgodnie z powyższym rozporządzeniem, przez budynek mieszkalny należy rozumieć budynek mieszkalny wielorodzinny i jednorodzinny (§ 3 pkt 4 ww. rozporządzenia), zaś przez zabudowę zagrodową „(...) należy (...) rozumieć w szczególności budynki mieszkalne, budynki gospodarcze lub inwentarskie w rodzinnych gospodarstwach rolnych, hodowlanych lub ogrodniczych oraz w gospodarstwach leśnych” (§ 3 pkt 3 ww. rozporządzenia). Definicja budynku mieszkalnego jednorodzinnego, określona została zaś w sposób szczegółowy w art. 3 pkt 2a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. ustawy z dnia 7 lipca 1997 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r. poz. 1409 z późn. zm.), zgodnie z którą „(...) należy przez to rozumieć budynek wolno stojący albo budynek w zabudowie bliźniaczej, szeregowej lub grupowej, służący zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, stanowiący konstrukcyjnie samodzielną całość, w którym dopuszcza się wydzielenie nie więcej niż dwóch lokali mieszkalnych albo jednego lokalu mieszkalnego i lokalu użytkowego o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30 % powierzchni całkowitej budynku”.

Zgodnie z ustawą z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1205 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 przeciwoerozyjnymi; rodzinnych ogrodów działkowych i ogrodów botanicznych; pod urządzeniami: melioracji wodnych, przeciwpowodziowych i przeciwpożarowych, zaopatrzenia rolnictwa w wodę, kanalizacji oraz utylizacji ścieków i odpadów dla potrzeb rolnictwa i mieszkańców wsi; 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. Nr 38, poz. 454 z późn. zm.), grunty rolne zabudowane, oznaczone symbolem złożonym z litery "Br", zalicza się do **użytków rolnych**. Również z Załącznika Nr 6 do ww. rozporządzenia pn. „Zaliczanie gruntów do poszczególnych użytków gruntowych”, wynika, że użytkowem rolnym są m.in. grunty rolne zabudowane, do których „(...) zalicza się grunty objęte zabudową zagrodową w ramach istniejącej działki siedliskowej, w szczególności: 1) **zajęte pod budynki przeznaczone do produkcji rolniczej, nie wyłączając produkcji rybnej, w szczególności: spichlerze, przechowalnie owoców i warzyw, stodoły, budynki inwentarskie, budynki na sprzęt rolniczy;** 2) **zajęte pod budynki przeznaczone do przetwórstwa rolno-spożywczego, z wyłączeniem gruntów zajętych pod przemysłowe zakłady przetwórstwa rolniczego bazujące na surowcach pochodzących spoza gospodarstwa rolnego, w skład którego wchodzi te budynki;** 3) **zajęte pod budynki mieszkalne oraz inne budynki i urządzenia, w szczególności: komórki, garaże, szopy, kotłownie, podwórza, place składowe, place postojowe i manewrowe, śmietniki, składowiska odpadów itp., jeżeli tworzą z gruntami rolnymi i budynkami, o których mowa pkt 1 i 2, zorganizowaną całość gospodarczą;** 4) **położone między budynkami i urządzeniami, o których mowa w pkt 1-3, lub w bezpośrednim sąsiedztwie tych budynków i urządzeń i niewykorzystywane do innego celu, który uzasadniałby zaliczenie ich do innej grupy użytków gruntowych, w tym zajęte pod rabaty, kwietniki, warzywniki”.**

Przepisy w tym zakresie zostały więc skorelowane z przytoczonym art. 2 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, podobnie zresztą, jak przepisy załącznika nr 1 do rozporządzenia 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 planu”, który w sposób odmienny statuuje tereny zabudowy mieszkaniowej, usługowej od zabudowy zagrodowej, zaliczonej właśnie do terenów rolnych.

Zdaniem organu nadzoru powyższe mieszane przeznaczenie, stanowi o naruszeniu art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., który nakazuje by w planie miejscowym określać obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania.

Dodatkowo warto również zwrócić uwagę, iż z przytoczonych powyżej przepisów wynika, że w ramach zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej dopuszczalna jest zabudowa usługowa. W przeciwieństwie do zabudowy zagrodowej, gdzie zdaniem organu nadzoru, możliwe jest jedynie dopuszczenie usług wyłącznie skorelowanych z funkcją rolniczą, tymczasem plan dopuszcza w ramach zabudowy zagrodowej usługi związane z działalnością gospodarczą mieszkańców, bez żadnych ograniczeń, a zatem nie tylko związanych z produkcją rolniczą. Co więcej z § 15 ust. 1 pkt 5 lit. c uchwały, wynika, że „*teren działki pod usługę lub działalność usługową można zabudować w 50%; pozostały teren to 30% powierzchni biologicznie czynnej i 20% powierzchni utwardzonej*”. W kontekście tak poczynionych ustaleń zabudowa usługowa może być zarówno zabudową z zakresu przeznaczenia podstawowego, jak i uzupełniającego.

Ponadto dla zabudowy usługowej oraz dla gospodarczej, nie określono w sposób jednoznaczny maksymalnej wysokości zabudowy, co narusza art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. Organ nadzoru stoi na stanowisku, iż regulacja zawarta w § 15 ust. 1 pkt 2 lit. c uchwały, w brzmieniu: „*maksymalna wysokość zabudowy gospodarczej i usługowej – 1 kondygnacja*” jest niewystarczająca, bowiem nie wyraża w sposób jednoznaczny maksymalnej wysokości zabudowy. Gmina realizując swoje uprawnienia ma obowiązek, wynikający z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. (w zakresie określania maksymalnej wysokości zabudowy), określenia wysokości zabudowy jednostką metryczną. Uprawnienie takie wynika z istoty pojęcia wysokości, która jest pionową odległością pomiędzy dwoma punktami. Ustalenie maksymalnej wysokości zabudowy gospodarczej i usługowej wyrażone w formie liczby kondygnacji naziemnych, jest niewystarczające i nie czyni zadość ww. przepisom. Brak określenia w jakikolwiek sposób wysokości zabudowy dotyczy również obiektów inwentarskich, które stanowią część zabudowy zagrodowej.

W związku z powyższym organ nadzoru stwierdził, że doszło tym samym do naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego, co zgodnie z art. 28 ustawy o p.z.p., skutkuje stwierdzeniem nieważności części ustaleń planu miejscowego (zarówno w części tekstowej, jak i graficznej) w zakresie jednostki terenowej 14.22RM (teren zabudowy zagrodowej).

Organ nadzoru wskazuje również, że 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. Tymczasem w ustaleniach, o których mowa w § 3 pkt 13 uchwały, zdefiniowano pojęcie „*intensywności zabudowy*”, przez które należy rozumieć „*(...) stosunek sumy powierzchni wszystkich kondygnacji naziemnych budynków zlokalizowanych na działce do powierzchni tej działki*”. Zdaniem organu nadzoru wskazane uregulowanie uchwały wykracza poza przyznaną kompetencję do określenia w miejscowym planie

zagospodarowania przestrzennego. Definiując pojęcie *intensywności zabudowy*, zmodyfikowano definicję ustawową, bowiem pojęcie to zostało zawarte w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym: „*W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) 6) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej (...)*”.

W zakresie powtórzeń i modyfikacji przepisów, 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 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.

Zgodnie z ustaleniami § 15 ust. 3 pkt 3 uchwały, w pasie drogi gminnej, oznaczonej symbolem 14.6 KDD, ustalono realizację ścieżki rowerowej o szerokości min. 2,0 m. Tymczasem z rysunku planu miejscowego wynika, że projektowana ścieżka rowerowa przebiega wzdłuż nieprzekraczalnej linii zabudowy, a więc w odległości 5,0 m od linii rozgraniczającej ww. drogę, w ramach terenu 14.22RM. Jednocześnie dla terenu 14.22RM, brak ustaleń umożliwiających realizację ww. ścieżki rowerowej. W tej sytuacji uznać należy, sprzeczność ustaleń zawartych pomiędzy częścią tekstową i graficzną, stanowiącą m.in. o naruszeniu § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie planu.

Zgodnie z wymogiem art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., **każde 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. A zatem w przepisie tym ustawodawca jednoznacznie wskazał, iż każde naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego, wywołuje sankcje w postaci konieczności stwierdzenia nieważności uchwały, bez ich wartościowania z uwagi na stopień naruszeń, i to właśnie te naruszenia, legły u podstaw wydanego rozstrzygnięcia nadzorczego. Biorąc pod uwagę fakt, iż wskazane powyżej naruszenia dotyczą wszystkich jednostek terenowych niezbędne jest stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XXXII/178/14 Rady Gminy Rusinów z dnia 28 kwietnia 2014 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Rusinów, obejmującego teren działek o numerach ewidencyjnych: 1151 – 1193 w miejscowości Zychorzyn, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, 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:

Jacek Kozłowski

