



WOJEWODA MAZOWIECKI
Nr LEX-I.4131.203.2014.BŁ

Warszawa, 23 grudnia 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 i 1072)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 237/XXVII/2014 Rady Gminy w Czerwińsku nad Wisłą z dnia 6 listopada 2014 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części wsi Wilkówiec, gmina Czerwińsk n/Wisłą, w części dotyczącej ustaleń:

- § 8 ust. 2 lit. a uchwały, w odniesieniu do jednostki terenowej RM, w zakresie budowy sieci i urządzeń infrastruktury technicznej, niezwiązanej z produkcją rolniczą oraz przetwórstwem rolno - spożywczym;
- § 8 ust. 7 pkt 1 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) lub według warunków przyłączenia (...)”;
- § 8 ust. 7 pkt 3 uchwały, w odniesieniu do jednostki terenowej RM, w zakresie niezwiązanym z produkcją rolniczą oraz przetwórstwem rolno - spożywczym.

UZASADNIENIE

Rada Gminy w Czerwińsku nad Wisłą, na sesji w dniu 6 listopada 2014 r., podjęła uchwałę Nr 237/XXVII/2014 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części wsi Wilkówiec, gmina Czerwińsk n/Wisłą. Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 i art. 40 ustawy o samorządzie gminnym oraz na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r. poz. 647 z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą 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.

W przedmiotowej sprawie zdaniem organu nadzoru doszło do naruszenia, zarówno zasady sporządzania planu, jak i w sposób istotny, trybu sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co na mocy art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., oznacza konieczność wyeliminowania, części ustaleń (wskazanych w petitum rozstrzygnięcia nadzorczego) uchwały z obrotu prawnego.

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 ustawy o p.z.p.) oraz 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”, w szczególności zaś w jego ustaleniach zawartych w § 3, 4 i 7.

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

Tymczasem w ustaleniach § 8 ust. 7 pkt 1 uchwały, w brzmieniu: „7. Zaopatrzenie w energię elektryczną z istniejącej i planowanej sieci elektroenergetycznej średniego i niskiego napięcia z zachowaniem następujących warunków: 1) zabezpieczenie zapotrzebowania mocy elektrycznej – min. 12kW na budynek w zabudowie mieszkaniowej lub według warunków przyłączenia.”, Rada w Czerwińsku nad Wisłą uzależniła możliwość dokonania określonych czynności, przewidzianych

w planie, od warunków realizacji inwestycji udzielanych przez inny (niedookreślony) tj. wprowadzono ustalenia warunkowe, obowiązujące na wypadek wystąpienia zdarzenia przysłego i niepewnego. Przepisy te zamieszczono wśród ustaleń ogólnych dotyczących zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej i komunikacji.

Organ nadzoru wskazuje, że nałożone w § 8 ust. 7 pkt 1 uchwały, czynności dotyczące zaopatrzenia w energię elektryczną z sieci elektroenergetycznej, uregulowane zostały w przepisach ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (Dz. U. z 2012 r., poz. 1059 z późn. zm.), o których mowa m.in. w Rozdziale 2 pn. *Dostarczanie paliw i energii* oraz w rozporządzeniach wykonawczych do tej ustawy.

Zdaniem organu nadzoru wskazane uregulowania, wykraczają poza przyznaną kompetencję do określenia, w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, zasad dotyczących modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, wyrażoną w art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p. Zakres przedmiotowy i granice tej kompetencji skonkretyzowano w § 4 pkt 9 rozporządzenia w sprawie planu, zgodnie, z którym zasady powinny zawierać: określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych, określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym oraz wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych.

Ponadto w ustaleniach, o których w:

- § 8 ust. 2 lit. a uchwały, w brzmieniu: „2. Budowa sieci i urządzeń infrastruktury technicznej:
a) wzdłuż układów komunikacyjnych w liniach rozgraniczających dróg lub poza liniami rozgraniczającymi dróg przy zachowaniu przepisów odrębnych i w sposób nieograniczający zagospodarowania terenu,”;
- § 8 ust. 7 pkt 3 uchwały, w brzmieniu: „3) stacje transformatorowe, stosownie do zapotrzebowania mocy przyłączeniowej lokalizować w liniach rozgraniczających dróg, dopuszcza się sytuowanie obiektów poza liniami rozgraniczającymi ulic – z możliwością wydzielenia odrębnej działki (ok. 3m x 2m), zgodnie z przepisami szczególnymi, konieczność zapewnienia dostępu do drogi publicznej, lokalizacje obiektów nie wymagają zmiany planu.”

Rada w Czerwińsku nad Wisłą zawarła ustalenia dotyczące lokalizowania planowanych przedsięwzięć infrastrukturalnych na całym obszarze objętym planem tj. na wszystkich jednostkach terenowych, a tym samym również na terenach oznaczonych na załączniku graficznym symbolem: RM, w ramach gruntów rolnych klasy III. Tymczasem z dokumentacji prac planistycznych wynika, że w procedurze sporządzania planu miejscowego nie uzyskano zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych klasy III, na cele nierolnicze (decyzja Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 26 września 2013 r., znak: GZ.tr.057-602-396/13).

Tymczasem, zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., w związku z art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1205 z późn. zm.), grunty rolne klasy I – III, dla których ustalono w planie miejscowym przeznaczenie inne niż rolne, wymagają zgody właściwych organów na zmianę przeznaczenia na cele nierolnicze, zmiana ta może być jedynie dokonana w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

W myśl ww. przepisów grunty rolne klasy I – III, wymagają uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi. 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.

Artykuł 2 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych stanowi, że gruntami rolnymi są grunty: określone w ewidencji gruntów, jako użytki rolne, pod stawami rybnymi i innymi zbiornikami wodnymi, służącymi wyłącznie dla potrzeb rolnictwa, pod wchodzącymi w skład gospodarstw rolnych budynkami mieszkalnymi oraz innymi budynkami i urządzeniami służącymi wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno-spożywczemu, pod budynkami i urządzeniami służącymi bezpośrednio do produkcji rolniczej uznanej za dział specjalny, stosownie do przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych i podatku dochodowym od osób prawnych, parków wiejskich oraz pod zadrzewieniami i zakrzewieniami śródpolnymi, w tym również pod pasami przeciwwietrznymi i urządzeniami przeciwerozyjnymi, rodzinnych ogrodów działkowych i ogrodów botanicznych, pod urządzeniami: melioracji wodnych, przeciwpowodziowych i przeciwpożarowych, zaopatrzenia rolnictwa w wodę, kanalizacji oraz utylizacji ścieków i odpadów dla potrzeb rolnictwa i mieszkańców wsi, zrekultywowane dla potrzeb rolnictwa, torfowisk i oczek wodnych oraz pod drogami dojazdowymi do gruntów rolnych.

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

W tym miejscu podkreślić także należy, iż decyzja wydawana na podstawie art. 7 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych ma charakter uznaniowy. Ustawa ta jedynie w art. 6 ust. 1 odnosi się do kwestii przesłanek, jakimi winien kierować się organ przy kwalifikowaniu gruntu rolnego i leśnego do odmiennego przeznaczenia. Zgodnie z zapisem art. 6 ust. 1 ww. ustawy, na cele nierolnicze i nieleśne, powinny być przeznaczane przede wszystkim grunty oznaczone w ewidencji gruntów, jako nieużytki, a w razie ich braku grunty o najniższej przydatności produkcyjnej. Taka konstrukcja rozstrzygnięcia oznacza, iż właściwemu organowi pozostawiono ocenę każdej konkretnej sytuacji faktycznej przy zastosowaniu jego najlepszej merytorycznej wiedzy.

Urządzenia infrastruktury technicznej nie zaliczają się do przedsięwzięć związanych z gospodarką rolną, a także nie są uznawane za grunty rolne, w rozumieniu przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, za wyjątkiem zaopatrzenia rolnictwa w wodę, kanalizacji oraz utylizacji ścieków i odpadów dla potrzeb rolnictwa i mieszkańców wsi, pod drogami dojazdowymi do gruntów rolnych. Pojęcie urządzeń infrastruktury technicznej określone zostało w art. 143 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2014 r. poz. 518 z późn. zm.), 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 urządzeń infrastruktury technicznej, w tym sieci infrastruktury technicznej, na gruntach rolnych klasy III, wymaga wyznaczenia terenów dla ich lokalizacji i uzyskania zgody właściwego organu na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze. W przedmiotowej sprawie organ sporządzający plan miejscowy nie uzyskał stosownej zgody na zmianę przeznaczenia w odniesieniu do działki oznaczonej numerem ewidencyjnym 48, a zatem nie był uprawniony do formułowania ustaleń zawartych w § 8 ust. 2 lit. a i § 8 ust. 7 pkt 3 uchwały, w odniesieniu do jednostki terenowej RM. Powyższe stanowi naruszenie zarówno zasad, jak i trybu sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie zaś z wymogiem art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., **każde naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, oraz istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także**

naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. W przepisie tym ustawodawca jednoznacznie wskazał, iż każde naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego (bez jego wartościowania) wywołuje sankcje w postaci konieczności stwierdzenia nieważności uchwały, bez ich wartościowania z uwagi na stopień naruszeń.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr 237/XXVII/2014 Rady Gminy w Czerwińsku nad Wisłą z dnia 6 listopada 2014 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części wsi Wilkówiec, gmina Czerwińsk n/Wisłą, w części dotyczącej ustaleń:

- § 8 ust. 2 lit. a uchwały, w odniesieniu do jednostki terenowej RM, w zakresie budowy sieci i urządzeń infrastruktury technicznej, niezwiązanej z produkcją rolniczą oraz przetwórstwem rolno - spożywczym;
 - § 8 ust. 7 pkt 1 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) lub według warunków przyłączenia (...)”;
 - § 8 ust. 7 pkt 3 uchwały, w odniesieniu do jednostki terenowej RM, w zakresie niezwiązanym z produkcją rolniczą oraz przetwórstwem rolno – spożywczym,
- co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, w tym zakresie, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

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

Wojewoda Mazowiecki:
Jacek Kozłowski

WOJEWODA MAZOWIECKI
Jacek Kozłowski