



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1515)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XI/89/15 Rady Gminy Gozdowo z dnia 19 listopada 2015 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obrębu Lisewo Małe oraz części obrębów Lisewo Duże, Rękawczyn, Gluchowo, Kozice Smorzewo w gminie Gozdowo, w części dotyczącej ustaleń:

- § 10 ust. 2 uchwały;
- § 11 pkt 9 uchwały, w odniesieniu do gruntów rolnych klasy III i gruntów leśnych;
- § 13 pkt 1 lit. d tiret pierwsze uchwały, w odniesieniu do gruntów rolnych klasy III i gruntów leśnych;
- § 13 pkt 1 lit. d tiret drugie uchwały, w odniesieniu do gruntów leśnych;
- § 13 pkt 1 lit. e tiret pierwsze uchwały, w odniesieniu do gruntów rolnych klasy III i gruntów leśnych;
- § 13 pkt 1 lit. e tiret drugie uchwały, w odniesieniu do gruntów leśnych;
- § 13 pkt 2 uchwały, w odniesieniu do gruntów rolnych klasy III i gruntów leśnych;
- § 14 pkt 1 uchwały, w odniesieniu do gruntów rolnych klasy III i gruntów leśnych;
- § 16 pkt 1 uchwały, w odniesieniu do gruntów rolnych klasy III znajdujących się w granicach terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami: 2-R, 3-R, 6-R, 7-R, 8-R, 9-R, 11-R, 12-R, 13-R, 14-R, 15-R, 16-R, 3-RW;
- § 16 pkt 4 uchwały, w odniesieniu do gruntów rolnych klasy III, znajdujących się w granicach terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami: 2-R, 3-R, 6-R, 7-R, 8-R, 9-R, 11-R, 12-R, 13-R, 14-R, 15-R, 16-R, 3-RW;
- § 17 pkt 2 uchwały 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;
- § 17 pkt 3 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) obiektów małej architektury, (...)”;
- § 18 pkt 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) obiektów małej architektury, (...)”;
- § 19 pkt 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) obiektów małej architektury, (...)”;
- § 20 pkt 4 lit. b uchwały;
- § 21 pkt 2 lit. c uchwały;
- § 21 pkt 2 lit. e uchwały, w odniesieniu do gruntów rolnych klasy III, znajdujących się w granicach terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 3-RW;
- § 22 pkt 1 lit. b uchwały, w odniesieniu do gruntów rolnych klasy III;
- części graficznej, w zakresie wyznaczenia nieprzekraczalnej linii zabudowy w ramach terenu oznaczonego symbolem 6-RE.

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 19 listopada 2015 r. Rada Gminy Gozdowo podjęła uchwałę Nr XI/89/15 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obrębu Lisewo Małe oraz części obrębów Lisewo Duże, Rękawczyn, Głuchowo, Kozice Smorzewo w gminie Gozdowo.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 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 2015 r. poz. 199 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 treścią 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 zawartością aktu planistycznego (część tekstowa, graficzna), zawartych w nim ustaleń. 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. 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.

W judykaturze utrwalony jest pogląd, że ewidentna sprzeczność pomiędzy treścią uchwały a jej częścią graficzną narusza zasady sporządzenia planu miejscowego i w konsekwencji powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części, zgodnie z art. 28 ust. 1 ww. ustawy. Co więcej sprzeczność taka stanowi również o naruszeniu § 8 ust. 2 zd. 1 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 wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.”, 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*”.

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 w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., 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 wlicza w art. 15, natomiast ww. rozporządzenie doszczegóławia, jako nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów, określone w § 4 tego rozporządzenia.

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), 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 z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r. poz. 1774 z późn. zm.), jest m.in.:

- wydzielanie gruntów pod drogi publiczne, drogi rowerowe 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);
- budowa i utrzymywanie ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń służących do przesyłania lub dystrybucji płynów, pary, gazów i energii elektrycznej, a także innych obiektów i urządzeń niezbędnych do korzystania z tych przewodów i urządzeń (art. 6 pkt 2 ustawy).

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 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 909 z późn. zm.).

W ustaleniach zawartych w:

- **§ 11 pkt 9** uchwały, w brzmieniu: „9) Na obszarze objętym planem dopuszcza się lokalizację tymczasowych dróg, zjazdów, poszerzeń, placów postojowych i manewrowych”;
- **§ 13 pkt 1 lit. d** uchwały, w brzmieniu: „Zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej w zakresie obsługi zabudowy: 1) Ustala się zasady obsługi obszaru planu systemami infrastruktury technicznej: (...) d) zaopatrzenie w energię elektryczną – z istniejących sieci i urządzeń elektroenergetycznych; – na całym obszarze planu dopuszcza się budowę nowych odcinków podziemnych sieci niskiego i średniego napięcia oraz związanych z nimi urządzeń elektroenergetycznych; – na całym obszarze planu dopuszcza się budowę nowych odcinków napowietrznych sieci niskiego i średniego napięcia oraz związanych z nimi urządzeń elektroenergetycznych, z wyłączeniem ich lokalizacji na gruntach rolnych I – III klasy bonitacyjnej;”;
- **§ 13 pkt 1 lit. e** uchwały, w brzmieniu: „1) Ustala się zasady obsługi obszaru planu systemami infrastruktury technicznej: (...) e) zaopatrzenie w usługi telekomunikacyjne – z istniejących urządzeń i sieci telekomunikacyjnych, – na całym obszarze planu dopuszcza się budowę nowych odcinków podziemnych sieci telekomunikacyjnych oraz związanych z nimi urządzeń elektroenergetycznych; – na całym obszarze planu dopuszcza się budowę nowych odcinków napowietrznych sieci telekomunikacyjnych oraz związanych z nimi urządzeń telekomunikacyjnych (w tym jako inwestycje celu publicznego z zakresu łączności publicznej), z wyłączeniem ich lokalizacji na gruntach rolnych I – III klasy bonitacyjnej;”;
- **§ 13 pkt 2** uchwały, w brzmieniu: „2) Na całym obszarze objętym planem dopuszcza się modernizację, przebudowę istniejących i budowę nowych podziemnych systemów infrastruktury technicznej.”;
- **§ 14 pkt 1** uchwały, w brzmieniu: „Zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej w zakresie obsługi elektrowni wiatrowych: 1) na całym obszarze objętym planem dopuszcza się remont, przebudowę istniejących i budowę nowych systemów

podziemnej infrastruktury technicznej (w tym energetycznej i telekomunikacyjnej) związanej z funkcjonowaniem elektrowni wiatrowych.”;

- § 16 pkt 1 uchwały, w brzmieniu: „Ustala się zakaz tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów za wyjątkiem: 1) instalacji do pomiaru siły, prędkości i kierunku wiatru na terenach R, RW, IE; ustala się, maksymalny okres tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenu – 5 lat;”;
- § 16 pkt 4 uchwały, w brzmieniu: „Ustala się zakaz tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów za wyjątkiem: (...) 4) na terenach oznaczonych na rysunku planu symbolem przeznaczenia R, RE, RW, IE, KDW1, KDW2, KDW3 dopuszcza się budowę tymczasowych dróg wewnętrznych i placów, związanych z etapem budowy, serwisu i demontażu elektrowni wiatrowych,”;
- § 21 pkt 2 lit. e uchwały, w brzmieniu: „Dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami przeznaczenia od 1-RW do 4-RW ustala się: (...) 2) szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu w tym zakaz zabudowy: (...) e) dopuszcza się budowę tymczasowych dróg wewnętrznych i placów, związanych z etapem budowy, serwisu i demontażu elektrowni wiatrowych;”;
- § 22 pkt 1 lit. b uchwały, w brzmieniu: „Dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami przeznaczenia od 1-R do 17-R ustala się: 1) przeznaczenie terenu: (...) b) dopuszcza się lokalizację sieci oraz urządzeń infrastruktury technicznej o których mowa w § 13 i § 14,”;

Rada Gminy Gozdowo zawarła ustalenia dotyczące lokalizowania planowanych przedsięwzięć infrastrukturalnych (modernizacji, rozbudowy i budowy) – sieci i urządzeń elektroenergetycznych oraz telekomunikacyjnych:

- podziemnych na całym obszarze objętym planem; tj. na wszystkich jednostkach terenowych, a tym samym w ramach gruntów rolnych klasy III oraz gruntów leśnych;
- napowietrznych na całym obszarze objętym planem, z wyłączeniem ich lokalizacji na gruntach rolnych I – III klasy bonitacyjnej, tj. w ramach gruntów leśnych;

oraz lokalizowania:

- instalacji do pomiaru siły, prędkości i kierunku wiatru na terenach oznaczonych symbolami: R, RW, IE, tj. również w ramach gruntów rolnych klasy III;
- tymczasowych dróg wewnętrznych na terenach oznaczonych symbolami: R, RE, RW, IE, KDW1, KDW2, KDW3, tj. również w ramach gruntów rolnych klasy III;
- podziemnych systemów infrastruktury technicznej (w tym energetycznej i telekomunikacyjnej) na całym obszarze objętym planem, tj. na wszystkich jednostkach terenowych, a tym samym w ramach gruntów rolnych klasy III oraz gruntów leśnych.

Z przytoczonych ustaleń uchwały wynika, że Rada Gminy Gozdowo dopuściła lokalizowanie, również na gruntach rolnych klasy III oraz na gruntach leśnych, w tym dla których nie uzyskano zgody na zmianę przeznaczenia na cele nierolnicze i nieleśne, przedsięwzięć infrastrukturalnych nie związanych z gospodarką rolną oraz leśną.

Tymczasem, zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., w związku z art. 7 ust. 2 pkt 1, 2 i 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, grunty rolne klasy I – III i wszystkie grunty leśne, dla których ustalono w planie miejscowym przeznaczenie inne niż rolne i leśne, wymagają zgody właściwych organów na zmianę przeznaczenia na cele nierolnicze i nieleśne, zmiana ta może być jedynie dokonana w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

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

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

Natomiast, 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 21 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2015 r. poz. 2100), zrehabilitowane 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. 1 i ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, zgodnie z którym, ochrona gruntów rolnych polega na: ograniczaniu przeznaczenia ich na cele nierolnicze lub nieleśne, zapobieganiu procesom degradacji i dewastacji gruntów rolnych oraz szkodom w produkcji rolniczej, powstającym wskutek działalności nierolniczej i ruchów masowych ziemi, rekultywacji i zagospodarowaniu gruntów na cele rolnicze, zachowaniu torfowisk i oczek wodnych jako naturalnych zbiorników wodnych, ograniczaniu zmian naturalnego ukształtowania powierzchni ziemi. Natomiast 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, 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 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.

Urządzenia i sieci infrastruktury technicznej również 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 ww. inwestycji na gruntach rolnych klasy III i na gruntach leśnych, wymaga **wyznaczenia terenów dla ich lokalizacji i uzyskania zgód** właściwych organów na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze i gruntów leśnych na cele nieleśne, tym bardziej, iż przedmiotowe zapisy dotyczą możliwości lokalizacji wielu inwestycji wymagających trwałego wyłączenia gruntu z produkcji rolnej i leśnej, a więc inwestycji, w wyniku których dalsze prowadzenie gospodarki rolnej i leśnej nie jest możliwe.

Organ nadzoru przeprowadził postępowanie wyjaśniające mające na celu uzyskanie informacji, czy grunty rolne klasy III i grunty leśne, na których planowane są powyższe inwestycje infrastrukturalne, uzyskały zgodę na zmianę przeznaczenia na cele nierolnicze i nieleśne. W tym celu organ nadzoru:

- dokonał analizy dokumentów przekazanych w dokumentacji prac planistycznych uchwały;
- pismem z dnia 4 grudnia 2015 r. znak LEX-I.4131.280.2015.MO, zawiadamiającym o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały, wystąpił m.in. o przekazanie załącznika graficznego do wniosku Wójta Gminy Gozdowo z dnia 21 sierpnia 2015 r. znak RBK.6721.37.2015, uzupełnionego pismem z dnia 24 sierpnia 2015 r., w sprawie wyrażenia zgody na zmianę przeznaczenia na cele nierolnicze gruntów rolnych, stanowiących użytki rolne klas III, o których mowa w załączonej do dokumentacji prac planistycznych, decyzji Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 27 października 2015 r. znak GZ.tr.057-602-569/15, jak również o udzielenie informacji, czy do przedmiotowego planu miejscowego uzyskane zostały zgody na zmianę przeznaczenia, gruntów rolnych klas III na cele nierolnicze, innych, niż wymienione w powyższym wniosku oraz, czy uzyskane zostały zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne, położonych w granicach obszaru planu oraz o przekazanie uwierzytelnionych kopii tych zgód, w przypadku ich uzyskania.

W toku prowadzonego postępowania wyjaśniającego ustalono następujące okoliczności faktyczne i prawne.

Z dokumentacji prac planistycznych uchwały wynika, że w procedurze sporządzania planu miejscowego uzyskana została jedynie decyzja Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 27 października 2015 r. znak GZ.tr.057-602-569/15, w przedmiocie wyrażenia zgody na zmianę przeznaczenia na cele nierolnicze gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas III, o łącznej powierzchni 2,0206 ha, położonych na terenie gminy Gozdowo, w obrębach:

- Lisewo Duże – działki nr ew.: 24, 25, 33/2, 71, 72;
- Lisewo Małe – działki nr ew.: 10, 11, 13, 14, 17, 19, 20, 22;
- Rękawczyn – działki nr ew.: 1, 9, 50, 51/1, 51/3, 67/1, 67/2, 67/3, 68/1, 68/2, 70,

oznaczonych na załączniku graficznym w skali 1:4000 stanowiącym integralną część wniosku Wójta Gminy Gozdowo z dnia 21 sierpnia 2015 r. znak RBK.6721.37.2015, uzupełnionego pismem z dnia 24 sierpnia 2015 r., w sprawie wyrażenia zgody na zmianę przeznaczenia na cele nierolnicze ww. gruntów rolnych. Zgodnie z uzasadnieniem decyzji, zgoda na zmianę przeznaczenia ww. gruntów rolnych została wyrażona „na cele związane z lokalizacją turbin wiatrowych, dróg wewnętrznych oraz poszerzenia istniejących dróg, które będą służyły do obsługi planowanych siłowni wiatrowych”.

Z dokumentów przekazanych przez Wójta Gminy Gozdowo, przy piśmie z dnia 11 grudnia 2015 r. znak: SO.0711.12.2015, tj. wniosku o zmianę przeznaczenia wraz z załącznikiem graficznym, a także uwierzytelnionej kopii ww. zgody Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, (przekazanej uprzednio w dokumentacji prac planistycznych) wynika, że:

- obszar wnioskowany o zgodę na zmianę przeznaczenia na cele nierolnicze dotyczy jedynie części wydzielei przeznaczonych na następujące funkcje:
 - **IE** – tereny lokalizacji elektrowni wiatrowych wraz z infrastrukturą towarzyszącą;
 - **KDL** – tereny dróg publicznych, lokalnych;
 - **KDW1** – tereny istniejących dróg wewnętrznych;
 - **KDW2** – tereny projektowanych dróg wewnętrznych do obsługi elektrowni wiatrowych oraz przyległych terenów rolnych;
 - **KDW3** – tereny powiększenia istniejących dróg do obsługi elektrowni wiatrowych oraz przyległych terenów rolnych;
- w odniesieniu do pozostałych gruntów rolnych klasy III oraz gruntów leśnych, organ sporządzający projekt planu miejscowego, nie występował o uzyskanie zgody na zmianę ich przeznaczenia, a tym samym nie uzyskał stosownych zgód na zmianę przeznaczenia tych gruntów na cele nierolnicze i nieleśne, w granicach których plan miejscowy dopuszcza możliwość lokalizowania planowanych inwestycji infrastruktury technicznej (sieci i urządzeń elektroenergetycznych oraz telekomunikacyjnych), instalacji do pomiaru siły, prędkości i kierunku wiatru oraz innych dróg wewnętrznych;

Brak zgody na zmianę przeznaczenia na cele nierolnicze, dotyczy gruntów rolnych klasy III, znajdujących się w:

- obrębnie Głuchowo, w granicach działek nr ew.:
 - 67/1, 69/1, 69/2 (RIIIb) – teren oznaczony na rysunku planu symbolem 6-R;
 - 63 (RIIIa, RIIIb) – teren oznaczony na rysunku planu symbolem 13-R;
 - 33, 34 (PsIII) – teren oznaczony na rysunku planu symbolem 16-R;
- obrębnie Rękawczyn, w granicach działek nr ew.:
 - 59, 60/1 (RIIIb) – teren oznaczony na rysunku planu symbolem 9-R;
 - 1, 62/1, 67/1, 67/2, (RIIIb), 68/2 (RIIIb, PsIII) – teren oznaczony na rysunku planu symbolem 12-R;
 - 8/1, 8/2 (RIIIb) – teren oznaczony na rysunku planu symbolem 14-R;
 - 50, 70 (RIIIb) – teren oznaczony na rysunku planu symbolem 15-R;
- obrębnie Lisewo Małe, w granicach działek nr ew.:
 - 1 (RIIIa, RIIIb), 3/1, 4/3, 5/2, 8/1, 8/2 (RIIIb), 10 (RIIIa) – teren oznaczony na rysunku planu symbolem 6-R;
 - 19, 20, 22 (RIIIb) – teren oznaczony na rysunku planu symbolem 9-R;
 - 11, 13, 14 (RIIIb) – teren oznaczony na rysunku planu symbolem 11-R;
 - 15, 16 (RIIIb) – teren oznaczony na rysunku planu symbolem 3-RM3;
 - 14 (RIIIb) – teren oznaczony na rysunku planu symbolem 3-RW;
- obrębnie Lisewo Duże, w granicach działek nr ew.:
 - 1, 11, 23, 24 (RIIIb) – teren oznaczony na rysunku planu symbolem 2-R;
 - 33/2 (RIIIb) – teren oznaczony na rysunku planu symbolem 3-R;

- 73 (RIIIb) – teren oznaczony na rysunku planu symbolem 7-R;
- 72 (RIIIb) – teren oznaczony na rysunku planu symbolem 8-R;
- 69, 71 (RIIIb) – teren oznaczony na rysunku planu symbolem 9-R;
- 24 (RIIIb) – teren oznaczony na rysunku planu symbolem 1-RM3;
- obręb Kozice Smorzewo, w granicach działek nr ew.:
 - 113 (RIIIb) – teren oznaczony na rysunku planu symbolem 2-R.

Natomiast brak zgody na zmianę przeznaczenia na cele nieleśne, dotyczy gruntów leśnych, znajdujących się w:

- obręb Rękawczyn, w granicach działek nr ew.:
 - 70 (LsV) – teren oznaczony na rysunku planu symbolem 4-ZL;
 - 74/280 (LsV) – teren oznaczony na rysunku planu symbolem 5-ZL;
- obręb Lisewo Duże, w granicach działek nr ew.:
 - 2 (LsIV) – teren oznaczony na rysunku planu symbolem 1-ZL;
 - 18 (LsIV) – teren oznaczony na rysunku planu symbolem 2-ZL;
 - 27, 28, 29, 30 (LsV) – teren oznaczony na rysunku planu symbolem 3-ZL.

Biorąc pod uwagę powyższe, zdaniem organu nadzoru, przy sporządzeniu przedmiotowego planu miejscowego, doszło do istotnego naruszenia zasad oraz trybu jego sporządzenia, a zatem zachodzą przesłanki do stwierdzenia nieważności ustaleń: **§ 11 pkt 9, § 13 pkt 1 lit. d, § 13 pkt 1 lit. e, § 13 pkt 2, § 14 pkt 1, § 16 pkt 1, § 16 pkt 4, § 21 pkt 2 lit. e, § 22 pkt 1 lit. b** uchwały, w odniesieniu do gruntów rolnych klasy III i gruntów leśnych, znajdujących się w granicach przedmiotowego planu, dla których organ sporządzający plan miejscowy nie uzyskał stosownych zgód na zmianę przeznaczenia na cele nierolnicze i nieleśne. Zatem Rada Gminy Gozdowo nie była uprawniona do uchwalenia planu miejscowego zawierającego zapisy umożliwiające lokalizowanie planowanych inwestycji infrastruktury technicznej elementów infrastruktury technicznej na terenach ww. gruntów rolnych i leśnych.

Powyższe stanowi o naruszeniu art. 15 ust. 1, art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o p.z.p. w związku z art. 7 ust. 2 pkt 1, 2 i 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

Poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru podzielił m.in. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 9 czerwca 2014 r. Sygn. akt II OSK 3083/13.

Ponadto, ustalenia uchwały dopuszczające budowę sieci elektroenergetycznych (podziemnych i nadziemnych) na całym obszarze objętym planem, bez ich wyznaczenia na rysunku planu, oznacza *de facto*, lokalizowanie tych linii w sposób dowolny w granicach przedmiotowego planu miejscowego. Oznacza również, iż ostateczną decyzję o ich lokalizacji, pozostawiono m.in. inwestorowi oraz organowi wydającemu pozwolenie na budowę. Rada Gminy Gozdowo ceduje w ten sposób swoje ustawowe uprawnienie na inny organ lub podmiot.

Wskazać przy tym należy, że plan miejscowy powinien przetwarzać normę ogólną i abstrakcyjną w normę konkretną i indywidualną, zawierając ustalenia wynikające przede wszystkim z art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p. Tym samym za niedopuszczalne uznać należy stosowanie w planie miejscowym norm niedookreślonych, zwanych normami otwartymi. Normy zamieszczane w źródłach prawa powszechnie obowiązującego winny mieć charakter zamknięty, czego przedmiotowa uchwała w zakresie rozmieszczenia inwestycji celu publicznego, nie czyni.

Brak wyznaczenia na rysunku planu inwestycji infrastrukturalnych, które są celami publicznymi, w rozumieniu przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, stanowi o naruszeniu art. 4 ust. 1, art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., w związku z art. 6 pkt 1 i pkt 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

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.

Zgodnie z dyspozycją 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 Gozdowo dopuszczając zabudowę usługową, niezwiązaną z produkcją rolną, w ramach tych samych jednostek terenowych, oznaczonych na rysunku planu symbolami: 1-RM1 ÷ 8-RM1, o których mowa w § 17 pkt 1 i pkt 2 uchwały, przeznaczonych pod zabudowę zagrodową w gospodarstwach rolnych, hodowlanych i ogrodniczych, naruszyła przede wszystkim art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p.

W § 17 pkt 1 i pkt 2 uchwały ustalono, że „*Dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami przeznaczenia od 1-RM1 do 8-RM1 ustala się: 1) przeznaczenie terenu – teren zabudowy zagrodowej w gospodarstwach rolnych, hodowlanych i ogrodniczych; 2) dopuszcza się uzupełniającą zabudowę usługową, stanowiącą część budynków przeznaczenia podstawowego lub wolnostojącą, nie więcej niż 20% powierzchni działki budowlanej objętej przeznaczeniem, o którym mowa w pkt. 1”.*

Lokalizowanie zabudowy usługowej, jako odrębnego przeznaczenia terenu, na terenach zabudowy zagrodowej wynika także z ustaleń **§ 11 pkt 6** uchwały zawarto ustalenia w brzmieniu: „6) *ustala się obowiązek lokalizowania miejsc parkingowych w granicach nieruchomości działki budowlanej; dla potrzeb projektowanej zabudowy ustala się minimalną liczbę miejsc do parkowania: a) dla zabudowy zagrodowej: 1 miejsce na jedno mieszkanie, b) dla usług realizowanych przy zabudowie zagrodowej – dla obiektów handlowych co najmniej 1 stanowisko na 40 m² powierzchni sprzedaży, oraz co najmniej 1 stanowisko na 5 osób zatrudnionych, a także dodatkowo co najmniej 1 stanowisko dla pojazdów z kartą parkingową; – dla obiektów innych usług - co najmniej 1 stanowisko na 50 m² powierzchni usługowej, oraz co najmniej 1 stanowisko na 5 osób zatrudnionych, a także dodatkowo co najmniej 1 stanowisko dla pojazdów z kartą parkingową,*”.

Zgodnie z ustaleniami **§ 3 ust. 1 pkt 5 i pkt 6** uchwały, „*Ilekróć w przepisach niniejszej uchwały jest mowa o: (...) 5) terenie funkcjonalnym – należy przez to rozumieć teren o określonym w uchwale przeznaczeniu lub określonym w uchwale sposobie zagospodarowania i zabudowy, wyznaczony liniami rozgraniczającymi, oraz określony symbolem przeznaczenia zgodnie z rysunkiem planu; 6) usługach – należy przez to rozumieć działalność służącą zaspokajaniu potrzeb ludności, nie związaną z wytwarzaniem dóbr materialnych metodami przemysłowymi;*”.

Zgodnie z **§ 2 ust. 3 pkt 2** uchwały, linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania, są obowiązującymi oznaczeniami graficznymi ustaleń planu.

Z przytoczonych wyżej ustaleń uchwały wynika, że w ramach zabudowy zagrodowej dopuszczalna jest zabudowa usługowa, bez żadnych ograniczeń co do rodzaju usług, a zatem nie tylko związanych z produkcją rolniczą. Tymczasem zdaniem organu nadzoru, na terenach

przeznaczonych pod zabudowę zagrodową, możliwe jest dopuszczenie usług wyłącznie skorelowanych z funkcją rolniczą.

Z przytoczonych powyżej ustaleń uchwały wynika, że na terenach zabudowy zagrodowej możliwa jest równoczesna realizacja zabudowy usługowej, która nie jest związana z produkcją rolniczą. Tym samym dla terenów o określonym przeznaczeniu podstawowym (zabudowa zagrodowa), ustalono jednocześnie odmienne, alternatywne ich przeznaczenie (zabudowę usługową).

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”.

W myśl ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, **gruntami rolnymi są grunty: określone w ewidencji gruntów, jako użytki rolne; pod stawami rybnymi i innymi zbiornikami wodnymi, służącymi wyłącznie dla potrzeb rolnictwa; pod wchodzącymi w skład gospodarstw rolnych budynkami mieszkalnymi oraz innymi budynkami i urządzeniami służącymi wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno – spożywczemu; pod budynkami i urządzeniami służącymi bezpośrednio do produkcji rolniczej uznanej za dział specjalny, stosownie do przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych i podatku dochodowym od osób prawnych; parków wiejskich oraz pod zadrzewieniami i zakrzewieniami śródpolnymi, w tym również pod pasami przeciwwietrznymi i urządzeniami 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; zrehabilitowane 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 2015 r. poz. 542), 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 użytkowiem 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 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 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 dotyczących przeznaczenia terenów wynika, iż „***zabudowa zagrodowa***” jest **odmiennym przeznaczeniem terenu**, niż „***zabudowa usługowa***”.

Mając na uwadze wymogi art. 4 ust. 1, 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., wskazać należy, iż tereny, na których dopuszczona została lokalizacja zabudowy usługowej powinny być wydzielone z terenów przeznaczonych pod zabudowę zagrodową.

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., 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, a na rysunku planu **brak terenów przeznaczonych pod zabudowę usługową**, o której mowa w **§ 17 pkt 2** oraz **§ 11 pkt 6 lit. b** uchwały.

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 ustaleniami **§ 2 ust. 1 pkt 1** uchwały, zgodnie z którymi „*1. Plan określa: 1) przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania;” oraz ustaleniami **§ 2 ust. 3 pkt 2 i pkt 3** uchwały, zgodnie z którymi „*linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania*” oraz „*symbole przeznaczenia terenu*”, 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 uzależniać 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.](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 przeznaczonych pod zabudowę zagrodową, oznaczonych na rysunku planu symbolami: 1-RM1 ÷ 8-RM1, 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.

Podjmując przedmiotową uchwałę Rada Gminy Gozdowo naruszyła również inne przepisy odrębne oraz wykroczyła poza zakres delegacji ustawowej, poprzez ustalenia zawarte w:

- **§ 10 ust. 2** uchwały, w brzmieniu: „*W przypadku scaleń i podziałów ustala się następujące parametry działek dla terenów RM1, RM3 i R: 1) minimalną wielkość działek 2000 m², a na terenach R zgodnie z przepisami odrębnymi; 2) dopuszcza się 45° odchylenie od kąta prostego położenia granic działek w stosunku do dróg publicznych i wewnętrznych. 3) minimalną szerokość frontu działki na terenach RM1, RM3, R – 20,0 m.*”;
- **§ 20 pkt 4 lit. b** uchwały, w brzmieniu: „*Dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami przeznaczenia od 1-IE do 2-IE, ustala się: (...) 4) szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu: (...) b) dopuszcza się geodezyjne wydzielenie terenów zgodnie z liniami rozgraniczającymi.*”

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”.

Przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały doszło do naruszenia powyższych przepisów ustawy o p.z.p. i rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. oraz przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami.

W § 10 ust. 2 uchwały, zawarto ustalenia dotyczące scalania i podziału nieruchomości położonych w planie na terenach przeznaczonych pod zabudowę zagrodową oraz na terenach rolniczych, oznaczonych na rysunku planu symbolami: RM1, RM3 i R. Tymczasem, zgodnie z art. 101 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami „Przepisy rozdziału stosuje się do nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele inne niż rolne i leśne.”.

Z dyspozycji 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. wynika, że obligatoryjnym ustaleniem planu miejscowego jest określenie parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, tj. określenie: minimalnej lub maksymalnej szerokości frontów działek, ich powierzchni, a także kąta ich położenia w stosunku do pasa drogowego.

Natomiast ustalenia zawarte w **§ 20 pkt 4 lit. b** uchwały, dotyczą procedury podziału nieruchomości.

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.

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.). Natomiast określenie *minimalnej powierzchni nowo wydzielanej działki budowlanej* może 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 Gozdowo, przystąpiła do sporządzania przedmiotowego planu miejscowego w dniu 14 maja 2015 r. (uchwała Nr VII/47/15), to tym samym, **miała ona możliwość określenia minimalnej powierzchni nowo wydzielanej działki, przy czym z tego uprawnienia nie skorzystała.**

W tej sytuacji ustalenia § 20 pkt 4 lit. b uchwały wykraczają poza delegację wynikającą z art. 15 ustawy o p.z.p., zaś w przypadku ustaleń, o których mowa w § 10 ust. 2 uchwały, naruszają dyspozycję art. 101 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, w związku z art. 15 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p.

Uchwała zawiera również wzajemnie sprzeczne ustalenia dotyczące sytuowania na obszarze objętym przedmiotowym planem miejscowym, obiektów małej architektury i ogrodzeń. Powyższe wynika z ustaleń szczegółowych zawartych w:

- **§ 17 pkt 3** uchwały, w brzmieniu: „Dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami przeznaczenia od 1-RM1 do 8-RM1 ustala się: (...) 3) dopuszcza się realizację stanowisk postojowych, obiektów małej architektury, zieleni oraz infrastruktury technicznej związanych z przeznaczeniem terenu ustalonym w pkt.1-2,”;
- **§ 18 pkt 2** uchwały, w brzmieniu: „Dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami przeznaczenia od 1-RM2 do 6-RM2 ustala się: (...) 2) dopuszcza się realizację stanowisk postojowych, dróg wewnętrznych, obiektów małej architektury, zieleni oraz infrastruktury technicznej związanych z przeznaczeniem terenu ustalonym w pkt.1,”;
- **§ 19 pkt 2** uchwały, w brzmieniu: „Dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami przeznaczenia od 1-RM3 do 5-RM3 ustala się: (...) 2) dopuszcza się realizację stanowisk postojowych, obiektów małej architektury, zieleni oraz infrastruktury technicznej związanych z przeznaczeniem terenu ustalonym w pkt.1,”;
- **§ 21 pkt 2 lit. c** uchwały, w brzmieniu: „Dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami przeznaczenia od 1-RW do 4-RW ustala się: (...) 2) szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu w tym zakaz zabudowy: (...) c) zakaz budowy ogrodzeń trwale związanych z gruntem,”;

w związku z ustaleniami ogólnymi zawartymi w:

- **§ 2 ust. 2 pkt 10** uchwały, w brzmieniu: „Na obszarze objętym planem nie występują uwarunkowania wymagające określenia ustaleń w zakresie: (...) 10) zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane;”;

- **§ 4 pkt 1 i pkt 4** uchwały, w brzmieniu: „*Ustala się następujące zasady dotyczące konstrukcji planu: 1) ustalenia ogólne obowiązują na całym terenie objętym planem lub są przypisane odpowiednim oznaczeniom graficznym na rysunku planu; (...) 4) ustalenia ogólne i ustalenia szczegółowe planu należy stosować łącznie.*”.

Skoro ustalenia ogólne uchwały obowiązują na całym obszarze objętym planem oraz stanowią, że na obszarze objętym planem nie występują uwarunkowania wymagające określenia ustaleń w zakresie zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury oraz ogrodzeń, a także ich gabarytów, to ustalenia szczegółowe dopuszczające realizację obiektów małej architektury na terenach oznaczonych na rysunku planu symbolami: 1-RM1 ÷ 8-RM1, 1-RM2 ÷ 6-RM2, 1-RM3 ÷ 5-RM3 oraz odnoszące się do zakazu budowy ogrodzeń trwale związanych z gruntem na terenach oznaczonych na rysunku planu symbolami: 1-RW ÷ 4-RW, są z nimi sprzeczne. Powyższe stanowi przesłankę do stwierdzenia nieważności ustaleń: **§ 17 pkt 3, § 18 pkt 2, § 17 pkt 3** oraz **§ 21 pkt 2 lit. c** uchwały, w tym zakresie.

Sprzeczne ustalenia planu dotyczą także możliwości sytuowania zabudowy na terenie oznaczonym na rysunku planu symbolem **6-RE**. Zgodnie z ustaleniami **§ 23 pkt 2 lit. a** uchwały, „*Dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolami przeznaczenia od 1-RE do 7-RE ustala się: (...) 2) szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu: a) nie dopuszcza się lokalizacji zabudowy zagrodowej, budowli i budynków gospodarczych,*”.

Natomiast na rysunku planu na terenie oznaczonym symbolem 6-RE wyznaczono fragmenty nieprzekraczalnych linii zabudowy, które zgodnie z ustaleniami § 3 ust. 1 pkt 1 uchwały określają sytuowanie budynku lub budowli. Wskazane rozbieżności stanowią o braku powiązania rysunku planu z tekstem uchwały, a tym samym o naruszeniu § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. i stanowią przesłankę do stwierdzenia nieważności części graficznej dotyczącej terenu 6-RE, w zakresie wyznaczenia nieprzekraczalnej linii zabudowy.

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 jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. W ocenie organu nadzoru, w przedmiotowej sprawie doszło do naruszenia, w sposób istotny zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz do istotnego trybu jego sporządzania, a także naruszenia właściwości organów, co oznacza konieczność wyeliminowania, części ustaleń uchwały (wskazanych 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 ustawy o p.z.p., w zakresie jednoznacznego ustalenia przeznaczenia terenu i rozmieszczenia inwestycji celu publicznego;
- art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., w zakresie zgodności z przepisami odrębnymi;
- art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. i § 4 pkt 1, § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., w zakresie jednoznacznego ustalenia przeznaczenia terenu;
- art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o p.z.p., w zakresie uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych klasy III i gruntów leśnych na cele nierolnicze i nieleśne;
- § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., w zakresie konieczności powiązania części tekstowej z częścią graficzną uchwały.

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.,

II SA/Sz 1174/05, LEX nr 296073). Ustalenia, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu, nadzorczym mają istotny wpływ na przyjęte rozwiązania przestrzenne.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XI/89/15 Rady Gminy Gozdowo z dnia 19 listopada 2015 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obrębów Lisewo Małe oraz części obrębów Lisewo Duże, Rękawczyn, Głuchowo, Kozice Smorzewo w gminie Gozdowo, w części dotyczącej ustaleń:

- § 10 ust. 2 uchwały;
- § 11 pkt 9 uchwały, w odniesieniu do gruntów rolnych klasy III i gruntów leśnych;
- § 13 pkt 1 lit. d tiret pierwsze uchwały, w odniesieniu do gruntów rolnych klasy III i gruntów leśnych;
- § 13 pkt 1 lit. d tiret drugie uchwały, w odniesieniu do gruntów leśnych;
- § 13 pkt 1 lit. e tiret pierwsze uchwały, w odniesieniu do gruntów rolnych klasy III i gruntów leśnych;
- § 13 pkt 1 lit. e tiret drugie uchwały, w odniesieniu do gruntów leśnych;
- § 13 pkt 2 uchwały, w odniesieniu do gruntów rolnych klasy III i gruntów leśnych;
- § 14 pkt 1 uchwały, w odniesieniu do gruntów rolnych klasy III i gruntów leśnych;
- § 16 pkt 1 uchwały, w odniesieniu do gruntów rolnych klasy III znajdujących się w granicach terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami: 2-R, 3-R, 6-R, 7-R, 8-R, 9-R, 11-R, 12-R, 13-R, 14-R, 15-R, 16-R, 3-RW;
- § 16 pkt 4 uchwały, w odniesieniu do gruntów rolnych klasy III, znajdujących się w granicach terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami: 2-R, 3-R, 6-R, 7-R, 8-R, 9-R, 11-R, 12-R, 13-R, 14-R, 15-R, 16-R, 3-RW;
- § 17 pkt 2 uchwały 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;
- § 17 pkt 3 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) obiektów małej architektury, (...)”;
- § 18 pkt 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) obiektów małej architektury, (...)”;
- § 19 pkt 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) obiektów małej architektury, (...)”;
- § 20 pkt 4 lit. b uchwały;
- § 21 pkt 2 lit. c uchwały;
- § 21 pkt 2 lit. e uchwały, w odniesieniu do gruntów rolnych klasy III, znajdujących się w granicach terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 3-RW;
- § 22 pkt 1 lit. b uchwały, w odniesieniu do gruntów rolnych klasy III;
- części graficznej, w zakresie wyznaczenia nieprzekraczalnej linii zabudowy w ramach terenu oznaczonego symbolem 6-RE,

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:
Zdzisław Szipiera