



WOJEWODA MAZOWIECKI
LEX-I.4131.36.2016.JF

Warszawa, 23 marca 2016 r.

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 i 1890)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 43/X/2016 Rady Gminy Szulborze Wielkie z dnia 19 lutego 2016 r. w sprawie *uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie miejscowości Gostkowo oraz Helenowo, gmina Szulborze Wielkie.*

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 19 lutego 2016 r. Rada Gminy Szulborze Wielkie podjęła uchwałę Nr 43/X/2016 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie miejscowości Gostkowo oraz Helenowo, gmina Szulborze Wielkie.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz 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.

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 istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

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

Jedną z podstawowych zasad sporządzania planu miejscowego ustawodawca uregulował w art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem.

Ustawa o p.z.p., zgodnie z dyspozycją art. 1 ust. 1, określa m.in. zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej oraz zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczenia terenów na określone cele oraz ustalenia zasad ich zagospodarowania i zabudowy, przyjmując ład przestrzenny i zrównoważony rozwój za podstawę tych działań.

Z wnioskiem tym korespondują rezultaty wykładni systemowej. Zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy o p.z.p., w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym należy uwzględniać szereg wartości, w tym m.in.:

- wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury (art. 1 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p.);
- walory architektoniczne i krajobrazowe (art. 1 ust. 2 pkt 2 ustawy o p.z.p.);
- wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych (art. 1 ust. 2 pkt 3 ustawy o p.z.p.);
- 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 dyspozycją art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., „***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, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzone w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów***”. Powyższe wynika również z dyspozycji zawartej w § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), zgodnie z którym, ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności określenie linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym **udziału powierzchni biologicznie czynnej**, a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu. **Ustalenie zatem minimalnej intensywności zabudowy, a także udziału powierzchni biologicznie czynnej, należy do obowiązkowych elementów treści planu miejscowego.**

Tymczasem z ustaleń zawartych w:

- § 18 ust. 3 pkt 3 uchwały, w brzmieniu: „3. Wskaźniki zagospodarowania terenu: (...) 3) intensywność zabudowy: minimalna 0, (...)” wynika, iż dla terenu zabudowy zagrodowej, oznaczonego symbolem **01.RM**, nie ustalono **minimalnej intensywności zabudowy**;
- § 19 ust. 3 pkt 3 uchwały, w brzmieniu: „3. Wskaźniki zagospodarowania terenu: (...) 3) intensywność zabudowy: minimalna 0, (...)” wynika, iż dla terenu zabudowy zagrodowej, oznaczonego symbolem **02.RM**, nie ustalono **minimalnej intensywności zabudowy**;
- § 20 ust. 3 pkt 3 uchwały, w brzmieniu: „3. Wskaźniki zagospodarowania terenu: (...) 3) intensywność zabudowy: minimalna 0, (...)” wynika, iż dla terenu usług publicznych, oznaczonego symbolem **03.Up**, dla którego dopuszcza się m.in. garaże i budynki gospodarcze, nie ustalono **minimalnej intensywności zabudowy**;
- § 21 ust. 3 pkt 3 uchwały, w brzmieniu: „3. Wskaźniki zagospodarowania terenu: (...) 3) intensywność zabudowy: minimalna 0, (...)” wynika, iż dla terenu zabudowy zagrodowej, oznaczonego symbolem **04.RM**, nie ustalono **minimalnej intensywności zabudowy**;

- **§ 24 ust. 3 uchwały**, w brzmieniu: „3. *Wskaźniki zagospodarowania terenu: nie dotyczy.*” wynika, iż dla terenu rolniczego, oznaczonego symbolem **07.R**, dla którego *dopuszcza się lokalizację budowli i urządzeń służących produkcji rolniczej i przetwórstwu rolno – spożywczemu*, nie ustalono **wskaźnika minimalnej powierzchni biologicznie czynnej** w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej;
- **§ 25 ust. 3 uchwały**, w brzmieniu: „3. *Wskaźniki zagospodarowania terenu: nie dotyczy.*” wynika, iż dla terenu rolniczego, oznaczonego symbolem **08.R**, dla którego *dopuszcza się lokalizację budowli i urządzeń służących produkcji rolniczej i przetwórstwu rolno – spożywczemu*, nie ustalono **wskaźnika minimalnej powierzchni biologicznie czynnej** w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej;
- **§ 30 ust. 3 uchwały**, w brzmieniu: „3. *Wskaźniki zagospodarowania terenu: nie dotyczy.*”, wynika, iż dla terenu rolniczego, oznaczonego symbolem **13.R**, dla którego *dopuszcza się lokalizację budowli i urządzeń służących produkcji rolniczej i przetwórstwu rolno – spożywczemu*, nie ustalono **wskaźnika minimalnej powierzchni biologicznie czynnej** w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej.

Mając powyższe na uwadze stwierdzić należy, iż uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego powinna w sposób kompleksowy określać maksymalną i minimalną intensywność zabudowy, a także inne wymagane przepisem art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. wskaźniki i parametry, w tym **minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej** w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej.

Brak określenia ww. wskaźników oraz parametrów uniemożliwiać może w praktyce zagospodarowanie przedmiotowych terenów. Organ nadzoru wskazuje, iż **ustalenia w powyższym zakresie zaliczone zostały, przez ustawodawcę, do obligatoryjnych ustaleń planu miejscowego, zaś ich brak stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego, a w konsekwencji oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w odniesieniu do ww. terenów.**

Ponadto, 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 2015 r. poz. 909 z późn. zm.), przeznaczenia gruntów rolnych klasy I – III na cele nierolnicze dokonuje się w planie miejscowym i taka zmiana przeznaczenia wymaga zgody właściwego organu, z wyłączeniem gruntów spełniających łącznie następujące warunki:

- co najmniej połowa powierzchni każdej zwartej części gruntu zawiera się w obszarze zwartej zabudowy;
- położone są w odległości nie większej niż 50 m od granicy najbliższej działki budowlanej w rozumieniu przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami;
- położone są w odległości nie większej niż 50 metrów od drogi publicznej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 460, 774 i 870);
- ich powierzchnia nie przekracza 0,5 ha, bez względu na to, czy stanowią jedną całość, czy stanowią kilka odrębnych części.

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 przeciwozyjnymi, 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, pod drogami dojazdowymi do gruntów rolnych.

Skoro ustawodawca, wskazuje na wymóg uwzględnienia w planowaniu przestrzennym ochrony gruntów rolnych i leśnych, to konkretyzację tej normy odnaleźć możemy w art. 3 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, zgodnie z którym, ochrona gruntów rolnych polega na: ograniczaniu przeznaczania 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.

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 do odmiennego przeznaczenia. Zgodnie z zapisem art. 6 ust. 1 ww. ustawy, na cele nierolnicze, 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.

Pojęcie urządzeń infrastruktury technicznej określone zostało w art. 143 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r. poz. 1774 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”.

Tymczasem w ustaleniach § 15:

- **ust. 4** uchwały, w brzmieniu: „*Zaopatrzenie w energię elektryczną: do obsługi terenu objętego planem w zakresie dostarczenia lub odbioru energii elektrycznej dopuszcza się remont, budowę, rozbudowę i przebudowę systemu linii elektroenergetycznych średniego i niskiego napięcia oraz stacji transformatorowych.”;*
- **ust. 5** uchwały, w brzmieniu: „*Zaopatrzenie w gaz: z indywidualnych źródeł lub gazowej sieci rozdzielczej, po jej zrealizowaniu.”;*
- **ust. 7** uchwały, w brzmieniu: „*Na obszarze objętym planem dopuszcza się remont, budowę, rozbudowę i przebudowę infrastruktury systemów i urządzeń telekomunikacyjnych oraz teleinformatycznych przewodowych i bezprzewodowych.”;*

Rada Gminy Szulborze Wielkie dopuściła lokalizowanie, na całym obszarze objętym planem, przedsięwzięć infrastrukturalnych nie związanych z gospodarką rolną, w tym również na gruntach rolnych klasy III, dla których nie uzyskano zgody na zmianę ich przeznaczenia na cele nierolnicze.

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

W przedmiotowej sprawie, jak wynika z wersji elektronicznej materiałów przekazanych do wniosku Wójta Gminy Szulborze Wielkie z dnia 26 sierpnia 2015 r. o wyrażenie zgody na przeznaczenie gruntów rolnych na cele nierolnicze, „Zgodę Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi wymagają tereny o powierzchni 0,5304 ha (grunty klas III), które w projekcie planu przeznaczone zostały pod lokalizację fundamentów turbin oraz, na sieć dróg wewnętrznych obsługujących siłownię, ale też i usprawniających przy okazji obsługę rolnych rozłogów.”. Również z dokumentacji prac planistycznych wynika, że Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi decyzją z dnia 10 listopada 2015 r., znak: GZ.tr.057-602-527/15, wyraził zgodę na przeznaczenie, na cele nierolnicze, zgodnie z projektem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas III, o łącznej powierzchni 0,5304 ha, położonych na terenie gminy Szulborze Wielkie, w obrębie Gostkowo, w granicach działek nr: 328/3, 330/1, 338/1, 339/1, 349/1, 350/1, oznaczonych na załączniku graficznym w skali 1:5000 i 1: 1000, stanowiącym integralną część wniosku, tj. „(...) na cele związane z lokalizacją turbiny wiatrowej oraz terenów komunikacji dla obsługi projektowanych siłowni wiatrowych.”.

Natomiast w ustaleniach § 15 ust. 4, 5 i 7 uchwały, dopuszczono do lokalizowania planowanych przedsięwzięć infrastrukturalnych – sieci i urządzeń elektroenergetycznych, gazowych oraz telekomunikacyjnych i teleinformatycznych, w tym wykluczających zachowanie ustalonego w planie rolniczego przeznaczenia terenu, dla których organ sporządzający plan **nie uzyskał stosownej zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze**, znajdujących się w granicach przedmiotowego planu.

Biorąc pod uwagę powyższe, zdaniem organu nadzoru, przy sporządzeniu przedmiotowego planu miejscowego, doszło do istotnego naruszenia trybu jego sporządzenia.

Przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały doszło również do naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p. obligującego do określenia zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej. Obligatoryjność ustaleń w tym zakresie wynika również z dyspozycji art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, a także z dyspozycji § 4 pkt 9 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z którym „ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej powinny zawierać: a) **określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami** oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych, b) **określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym**, c) 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;”.

Z przytoczonych powyżej przepisów wynika, że obligatoryjnym elementem planu miejscowego jest rozmieszczenie inwestycji celu publicznego, przy czym inwestycjami celu publicznego, o których mowa w art. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p. są m.in. urządzenia infrastruktury technicznej do których odwołuje się m.in. art. 2 pkt 13 ustawy o p.z.p., a więc drogi, obiekty budowlane, urządzenia i przewody, o których mowa w cytowanym powyżej art. 143 ust. 2 ustawy o gospodarce

nieruchomościami. Z kolei zgodnie z art. 6 pkt 1, 2, 3, 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami, realizacja tych inwestycji stanowi cel publiczny.

Parametrem, o którym mowa w § 4 pkt 9 lit. a rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jest wielkość charakterystyczna dla danego urządzenia (Słownik Języka Polskiego, PWN, Warszawa, 1988 r. II Tom, str. 602).

Z przepisów tych wynika zatem konieczność jednoznacznego wyznaczenia terenów pod realizację sieci infrastruktury technicznej. Stanowisko takie znajduje swoje odzwierciedlenie w judykaturze, w tym m.in. w wyroku:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25 czerwca 2015 r., Sygn. akt II OSK 1328/15, w którym Sąd stwierdził, iż *„Nieusprawiedliwionym pozostać również musiał zarzut naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. i § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W pierwszej kolejności zauważyć trzeba, że skarga kasacyjna nie zawiera uzasadnienia dla wykazania zasadności tego zarzutu, tym samym w powyższym zakresie nie odpowiada wymogom formalnym określonym w art. 176 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Rozważając jednakowoż zasadność podniesionego zarzutu, nie sposób zgodzić się z autorem skargi kasacyjnej, że doszło do dokonania przez Sąd błędnej wykładni powołanych wyżej przepisów. Jak przyjęto w art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Rozwijając powyższe wymogi w § 4 pkt 9 powołanego wyżej rozporządzenia wskazano, iż ustalenia dotyczące tych zasad powinny zawierać: a) określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych, b) określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym, c) 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. **Treść powyższego przepisu nie pozostawia wątpliwości, że postanowienia planistyczne w tym zakresie muszą przybierać formę konkretną, ustalając bezpośrednio na przyjętym do opracowania terenie konkretne parametry. Nie sposób zatem przyjąć, by możliwym było zamieszczenie w planie miejscowym jedynie informacji, niewiążących sugestii, czy też zaleceń adresowanych do potencjalnego inwestora lub użytkownika przestrzeni. Zgodzić się zatem należy z Sądem I instancji, że brak jednoznacznego określenia lokalizacji i przebiegu sieci infrastruktury sprawia, że owe kwestie pozostawione zostały inwestorom, a więc podmiotom nieuprawnionym do kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej na terenie gminy.**”*
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 czerwca 2014 r., Sygn. akt II OSK 3083/13, w którym stwierdzono: *„Ponadto biorąc pod uwagę fakt, że, nieco inaczej kształtuje się normatywność części tekstowej, a nieco inaczej - części graficznej planu, będącej jego integralnym elementem (art. 14 ust. 2 i art. 20 ust. 1 in fine u.p.z.p.), oznaczać to może, że powstałe w ten sposób nieścisłości mogą spowodować dysfunkcjonalność w stosowaniu norm planistycznych. Wspomniana część graficzna stanowi bowiem wyjaśnienie (uzupełnienie) części tekstowej. Zaznaczyć trzeba, że skoro linie elektroenergetyczne już istnieją, to tym bardziej przy sporządzaniu planu miejscowego, ich przebieg powinien być precyzyjnie wskazany na rysunku planu, zaś ograniczenia w zagospodarowaniu i użytkowaniu terenów, jakie wynikają, w związku z ww. infrastrukturą, winny być w sposób jednoznaczny określone w planie miejscowym, co wynika wprost z wymogu art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p.*”
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 10 marca 2015 r., Sygn. akt II SA/Ol 19/15, w brzmieniu: *„Za poprawną uznać należy także ocenę organu nadzoru co do przekroczenia przez Radę Miejską kompetencji wyrażonej w art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p.,*

czego wyrazem było dopuszczenie (w § 11 ust. 1 pkt 1 uchwały) lokalizacji obiektów i urządzeń infrastruktury technicznej na całym terenie objętym planem. Zauważyć bowiem należy, że w świetle art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p., w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego określa się zasady dotyczące modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Natomiast zakres przedmiotowy i granice tej kompetencji skonkretyzowano w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. nr 164, poz. 1587). Zgodnie z § 4 pkt 9 tego rozporządzenia, zasady te powinny zawierać: a) określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych, b) określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym, c) 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. Tymczasem, **Rada Miejska w uchwale nie określiła w sposób jednoznaczny lokalizacji i przebiegu sieci infrastruktury, co skutkuje tym, że sieci infrastruktury mogą być poprowadzone w sposób dowolny, określony wyłącznie przez inwestora, a zatem z pominięciem procedury uchwalania planu miejscowego.** Takiego działania nie można pogodzić z konstytucyjną zasadą demokratycznego państwa prawnego i działania organów administracji publicznej na podstawie prawa i w jego granicach (art. 2 i art. 7 Konstytucji RP). Zgodnie bowiem z art. 3 u.p.z.p. to do zadań własnych gminy, a nie do inwestora, należy kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w szczególności poprzez uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.”;

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 28 lutego 2013 r., Sygn. akt IV SA/Wa 2595/12, w którym stwierdzono: „Dalej § 9 ust. 1, § 10, § 20 ust. 2 zd. 3, § 27, § 35, § 94 pkt 4 uchwały także podlegały stwierdzeniu nieważności bowiem doszło do naruszenia art. 4 ust. 1 i art. 15 ust. 2 i 3 ustawy p.z.p. Zgodnie z art. 4 ust. 1 tej ustawy ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Natomiast art. 15 ust. 2 i 3 wymienia elementy obligatoryjne i fakultatywne planu. Analiza wskazanych przepisów prowadzi do wniosku, że ustalenia plany kształtując prawo własności i stanowiąc akt normatywny muszą zawierać normy precyzyjne, ścisłe, z których obywatel może wywodzić prawa bądź obowiązki. Zapisy bez treści normatywnej, bądź stanowiące powtórzenie normy prawa powszechnie obowiązującego albo zawierające tzw. normę otwartą nie realizują zasad tworzenia aktu prawa miejscowego, określonych we wskazanych przepisach. Dalej stwierdzono nieważność § 26 jako przepisu ogólnego w zakresie infrastruktury. Otwarta zostanie w ten sposób możliwość uzupełnienia planu o te postanowienia, które powinny się w nim znaleźć, a których nie stwierdzono. Pozostawione zostały wskutek tego zabiegu pozostałe regulacje planu dotyczące infrastruktury. Trafny jest bowiem zarzut Wojewody, iż doszło do naruszenia § 4 pkt. 9 lit. a i b rozporządzenia w sprawie zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Analiza treści planu prowadzi do wniosku, że nie zostały określone parametry sieci infrastruktury technicznej oraz powiązania sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym. Parametrem jest wielkość charakterystyczna dla danego urządzenia (Słownik Języka Polskiego, PWN, Warszawa, 1988r. II Tom, str. 602), czego brak w uchwale. Nie określono także w jaki sposób powstając sieć będzie połączona z istniejącymi już sieciami i układami, a taki jest cel jej powstania, aby włączyć ją w istniejące już sieci.”.

Przenosząc obowiązujące przepisy oraz stanowisko judykatury w tej materii na grunt niniejszej sprawy stwierdzić należy, iż uchwała nie spełnia wymogów określonych w ww. przepisach. Ustalenia zawarte w § 15 uchwały w sposób ogólny określają zasady modernizacji, rozbudowy

i budowy systemów infrastruktury technicznej bez określenia parametrów, o których mowa w § 4 pkt 9 lit. a rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a także ich rozmieszczenia. Rada Gminy Szulborze Wielkie nie określiła również warunków powiązań sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym, o którym mowa w § 4 pkt 9 lit. b ww. rozporządzenia, przy czym z ustaleń zawartych w § 15 ust. 4, 5 i 7 uchwały, wynika zarówno możliwość budowy nowych, jak i przebudowy oraz rozbudowy istniejących obiektów i urządzeń infrastruktury technicznej.

Powyższe stanowi o naruszeniu art. 4 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p., a także § 4 pkt 9 lit. a i b rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Ponadto, z dokonanej przez organ nadzoru analizy przedmiotowego planu miejscowego wynika, iż w samej treści uchwały istnieją różne, wykluczające się ustalenia, jak również ustalenia wykraczające poza zakres wynikający z art. 15 ustawy o p.z.p. I tak, z ustaleń **§ 12 ust. 2 pkt 1** uchwały wynika, iż „**2. W przypadku scalenia i podziału nieruchomości ustala się: 1) minimalną powierzchnię działki budowlanej: zgodnie z ustaleniami szczegółowymi dla poszczególnych terenów, zawartymi w Rozdziale 3;**”, podczas, gdy z ustaleń:

- § 18 ust. 5 uchwały;
- § 19 ust. 5 uchwały;
- § 20 ust. 5 uchwały;
- § 21 ust. 5 uchwały;
- § 22 ust. 5 uchwały;

wynika, iż Rada Gminy Szulborze Wielkie określiła minimalną powierzchnię nowo wydzielonych działek budowlanych.

Zwrócić należy uwagę na fakt, iż określenie *minimalnej powierzchni nowo wydzielanej działki budowlanej* może nastąpić, na podstawie dyspozycji art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy o p.z.p. obowiązującego dla procedur wszczętych po dniu 21 października 2010 r.

Powyższe oznacza, że w ramach ustaleń planistycznych uchwałodawca miał możliwość określenia *minimalnej powierzchni nowo wydzielanej działki budowlanej*, a więc określenia parametru powierzchniowego takiej działki, bowiem uchwała Nr 23/VI/2015 w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie miejscowości Gostkowo oraz Helenowo, została podjęta przez Radę Gminy Szulborze Wielkie w dniu 30 czerwca 2015 r.

Wskazać jednak należy, iż z dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wynika, że organy gminy są uprawnione do określenia **parametrów działek** uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, tj. do określenia: minimalnej lub maksymalnej szerokości frontów działek, **ich powierzchni**, a także kąta ich położenia w stosunku do pasa drogowego. Tymczasem z cytowanych powyżej ustaleń § 12 ust. 2 pkt 1 planu miejscowego wynika, iż w ramach ustaleń szczegółowych dla poszczególnych terenów, zawartych w Rozdziale 3 planu, znaleźć się miały zapisy określające „**minimalną powierzchnię działki budowlanej**”, uzyskiwanej w wyniku scalania i podziału nieruchomości.

W tym miejscu wyjaśnić należy, iż procedura *scalenia i podziału nieruchomości* oraz *podziału nieruchomości* stanowi dwie różne, odrębne procedury określone w ustawie o gospodarce nieruchomościami. 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 *scalania i podziału*.

Należy zwrócić uwagę na fakt, iż przepisy art. 15 ust. 2 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego **nie upoważniały rady gminy, w ramach szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, do określenia minimalnej powierzchni działki budowlanej, tylko do określenia m.in. powierzchni działki**, której *de facto* Rada Gminy Szulborze Wielkie nie określiła.

Organ nadzoru pragnie zwrócić również uwagę na fakt, iż pojęcie „działka budowlana” użyte w § 12 ust. 2 pkt 1 uchwały, nie jest pojęciem tożsamym z pojęciem „działka”. Otóż stosownie do dyspozycji art. 2 pkt 12 ustawy o p.z.p. przez „działkę budowlaną - należy przez to rozumieć nieruchomość gruntową lub działkę gruntu, której wielkość, cechy geometryczne, dostęp do drogi publicznej oraz wyposażenie w urządzenia infrastruktury technicznej spełniają wymogi realizacji obiektów budowlanych wynikające z odrębnych przepisów i aktów prawa miejscowego”. Skoro zatem stosownie do dyspozycji art. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami w ustawie tej określono m.in. zasady podziału nieruchomości (art. 1 ust. 1 pkt 2) oraz, jako odrębna procedura, zasady scalania i podziału nieruchomości (art. 1 ust. 1 pkt 3), to zawarte w przytoczonej powyżej definicji działki budowlanej pojęcie „nieruchomości gruntowej” lub „działki gruntu” należy rozważyć w oparciu o przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami. Zgodnie z ww. ustawą przez:

- *nieruchomość gruntową* - należy przez to rozumieć grunt wraz z częściami składowymi, z wyłączeniem budynków i lokali, jeżeli stanowią odrębny przedmiot własności (*vide* art. 4 pkt 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami);
- *działce gruntu* - należy przez to rozumieć niepodzieloną, ciągłą część powierzchni ziemskiej stanowiącą część lub całość nieruchomości gruntowej (*vide* art. 4 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami).

Pojęciu „nieruchomość gruntowa” zawartej w ustawie o gospodarce nieruchomościami należy nadać również znaczenie, które wynika z definicji zawartej w art. 46 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r. poz. 121 z późn. zm.), co oznacza, iż nieruchomość gruntowa obejmuje jedną lub więcej działek gruntu należących do tego samego właściciela, przy czym działki te nie muszą ze sobą sąsiadować, powinny być natomiast wpisane do tej samej księgi wieczystej. Natomiast termin „działka gruntu” zdefiniowany w art. 4 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, nie jest tożsamy z pojęciem nieruchomości gruntowej, która może składać się z oddalonych od siebie części gruntu. Pojęcie działki gruntu w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami należy odnieść do działki ewidencyjnej, którym to pojęciem posługują się przepisy ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2015 r. poz. 520 z późn. zm.) oraz przepisy 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 z późn. zm.).

Zgodnie z art. 2 pkt 8 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne, ilekroć w ustawie jest mowa o ewidencji gruntów i budynków (katastrze nieruchomości) - rozumie się przez to system informacyjny zapewniający gromadzenie, aktualizację oraz udostępnianie, w sposób jednolity dla kraju, informacji o gruntach, budynkach i lokalach, ich właścicielach oraz o innych podmiotach władających lub gospodarujących tymi gruntami, budynkami lub lokalami. Skoro na mocy art. 21 ww. ustawy, dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków stanowią podstawę planowania

gospodarczego, planowania przestrzennego, oznaczania nieruchomości w księgach wieczystych, jak również gospodarki nieruchomościami, to zastosowanie mieć również będzie w § 9 rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków [§ 9 ust. 1 *Działkę ewidencyjną stanowi ciągły obszar gruntu, położony w granicach jednego obrębu, jednorodny pod względem prawnym, wydzielony z otoczenia za pomocą linii granicznych*].

Egzegeza przytoczonych powyżej zapisów prowadzi do wniosku, że obie te definicje łączy ciągłość gruntu, jako części powierzchni ziemskiej, oraz jednorodność prawna pod względem podmiotowym. Oczywisty jest więc wniosek, że pojęcie nieruchomości nie jest tożsame z pojęciem działki ewidencyjnej, jako najmniejszej jednostki powierzchniowej podziału kraju dla celów ewidencji. Tymczasem w ustaleniach planu uchwałodawca operuje zamiennie pojęciem: „działka” oraz „działka budowlana”.

Zawierając regulację odnoszącą się do minimalnej powierzchni działki budowlanej, w ramach szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, rada naruszyła tym samym dyspozycję art. 15 ust. 2 i 3 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wykraczając poza zakres delegacji ustawowej określającej przedmiot, który ustawodawca przekazał radzie do regulacji w ramach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Należy wyraźnie podkreślić, iż określenie powierzchni działek, w ramach scalania nieruchomości i ich **ponownego** podziału na działki gruntu, nie jest tożsame z określeniem minimalnej powierzchni nowo wydzielonych działek budowlanych, w ramach procedury podziału nieruchomości.

W świetle art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także Rady Gminy Szulborze Wielkie, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. W zakresie konieczności przestrzegania granic kompetencji ustawowej oraz działania na podstawie i w granicach prawa należy przyjąć, iż organ stanowiący, podejmując akty prawne (zarówno akty prawa miejscowego, jak i akty, które nie są zaliczane do tej kategorii aktów prawnych) w oparciu o normę ustawową, musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Upoważnienie do wydawania przepisów wykonawczych odgrywa bowiem podwójną rolę – formalną, tworząc podstawę kompetencyjną do wydawania aktów prawnych, oraz materialną, będąc gwarancją spójności systemu prawa oraz koherencji treściowej przepisów. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): „*Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym, jak: zakaz domniemywania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do stanowienia aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań, a także mając na względzie art. 7 konstytucji, należy przyjąć, że konstytucja zamyka system źródeł prawa powszechnie obowiązującego w sposób przedmiotowy – wymieniając wyczerpująco formy aktów normatywnych powszechnie obowiązujących, oraz podmiotowy – przez jednoznaczne wskazanie organów uprawnionych do wydawania takich aktów normatywnych*”.

Biorąc pod uwagę powyższe stwierdzić należy, iż Rada Gminy Szulborze Wielkie nie określiła *de facto*, powierzchni działki, w ramach szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, w sposób nieuprawniony posłużyła się również sformułowaniem „(...) wtórnego (...)” w ustaleniach § 12 ust. 1 uchwały.

Wskazać także należy, iż zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., w brzmieniu obowiązującym po wejściu w życie ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz. U. poz. 1777), tj. z dniem 18 listopada 2015 r., „1. 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, **wraz z uzasadnieniem. W uzasadnieniu przedstawia się w szczególności:**

- 1) sposób realizacji wymogów wynikających z art. 1 ust. 2-4;
- 2) zgodność z wynikami analizy, o której mowa w art. 32 ust. 1, wraz datą uchwały rady gminy, o której mowa w art. 32 ust. 2;
- 3) wpływ na finanse publiczne, w tym budżet gminy.”.

Tymczasem, z dokonanej przez organ nadzoru analizy planu miejscowego wraz z dokumentacją prac planistycznych, nie wynika by w przedmiotowej sprawie przepisy zmienionej ustawy o p.z.p. znalazły zastosowanie, z uwagi na brak ww. uzasadnienia.

W kontekście powyższych naruszeń organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z wymogiem art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, oraz istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. W przedmiotowej sprawie doszło do naruszenia, w sposób istotny zasad i trybu sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości, bowiem organ sporządzający plan nie uzyskał stosownej zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze, znajdujących się w granicach przedmiotowego planu, jak również nie określono minimalnej intensywności zabudowy, a także udziału powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do większości terenów, a biorąc pod uwagę brak możliwości modyfikacji samej uchwały konieczne jest jej wyeliminowanie z obrotu prawnego (*quod vide* wyroki: Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 15 września 2010 r., Sygn. akt II SA/Łd 713/10, Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 22 lipca 2014 r., Sygn. akt IV SA/Wa 595/14, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Istotność naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego należy przy tym kwalifikować, jako bezwzględny wymóg spełnienia dyspozycji:

- art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. i § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w zakresie określenia minimalnej intensywności zabudowy, a także udziału powierzchni biologicznie czynnej;
- art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., w zakresie zgodności z przepisami odrębnymi, w tym zakresie dotyczącym ochrony gruntów rolnych i leśnych;
- art. 15 ust. 2 pkt 10 i § 4 pkt 9 lit. a i b rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w zakresie jednoznacznego określenia parametrów, rozmieszczenia a także powiązania z układem zewnętrznym systemów infrastruktury technicznej podlegającej modernizacji, rozbudowie i budowie;
- art. 15 ustawy o p.z.p. oraz art. 7 Konstytucji RP w zakresie przestrzegania granic kompetencji do formułowania ustaleń w ramach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Z kolei do istotnego naruszenia trybu sporządzania planu miejscowego doszło poprzez brak uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych klasy III na cele nierolnicze i nieleśne, o którym mowa w art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o p.z.p.

Istotność powyższych naruszeń należy również kwalifikować przez pryzmat rozwiązań przestrzennych w nim przyjętych, które byłyby inne, gdyby do powyższych naruszeń nie doszło.

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 nieściskość 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.

Stwierdzenie nieważności uchwały w całości umożliwi zastosowanie art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p. Po wyeliminowaniu wskazanych, w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym, naruszeń prawa możliwe będzie ponowne podjęcie uchwały.

Wziąwszy powyższe pod uwagę organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr 43/X/2016 Rady Gminy Szulborze Wielkie z dnia 19 lutego 2016 r. w *sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie miejscowości Gostkowo oraz Helenowo, gmina Szulborze Wielkie*, 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 terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

Wojewoda Mazowiecki:
Zdzisław Szipiera