



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 XIX/86/2016 Rady Gminy Sabnie z dnia 3 marca 2016 r. „w sprawie: uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru powiązanego ze zbiornikiem głównym Niewiadoma w miejscowościach Kupientyn, Kupientyn-Kolonia, Nieciecz Włościańska i Niewiadoma”, w odniesieniu do ustaleń:

- części graficznej uchwały, w zakresie w jakim dopuszcza do realizacji zabudowy na terenach oznaczonych symbolami: MN-3, MN-7, MN-11, UP-2, MNU-12, MNU-15, MNU-17, MNU-33, MNU-41, MNU-44, MNU-46, MNU-47, MNU-52, ML-9, ML-11, ML-12, ML-17, ML-18, ML-21, ML-22, ML-24, ML-25, RM-3, RM-12, RM-42, RM-48, RM-49, RM-51, RM-61, RM-63 i RM-64, w odległości do 12 m od granicy lasów;
- § 5 pkt 2 uchwały;
- § 5 pkt 9 uchwały;
- § 10 ust. 9 pkt 1 uchwały;
- § 15 pkt 7 uchwały;
- § 23 ust. 2 uchwały, w odniesieniu do gruntów rolnych klasy II i III, w ramach jednostek terenowych oznaczonych symbolem literowym: R, RM i RZ z wyłączeniem urządzeń służących wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno-spożywczemu, a także pod urządzeniami przeciwpożarowymi i zaopatrzenia rolnictwa w wodę i kanalizacji;
- § 23 ust. 2 uchwały, w odniesieniu do gruntów leśnych w ramach jednostek terenowych oznaczonych symbolem literowym ZL;
- § 24 ust. 8 pkt 2, 3 i 4 uchwały, w odniesieniu do gruntów rolnych klasy II i III, w ramach jednostek terenowych oznaczonych symbolem literowym: R, RM i RZ z wyłączeniem urządzeń służących wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno-spożywczemu;
- § 24 ust. 8 pkt 2, 3 i 4 uchwały w odniesieniu do gruntów leśnych w ramach jednostek terenowych oznaczonych symbolem literowym ZL;
- § 27 uchwały, w zakresie zdania wprowadzającego, w odniesieniu do sformułowania: „(...) następujące szczególne zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości oraz (...)”;
- § 27 pkt 1 uchwały, w zakresie sformułowania: „w wyniku scalenia i podziału lub nowego wydzielenia (...) może powstać działka (...)”;
- § 27 pkt 2, 3, 4, 5 i 6 uchwały;
- § 27 pkt 7 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) wydzielanych działek (...)”;

- § 28 pkt 1 uchwały, w zakresie sformułowania „(...) sieci i urządzeń infrastruktury technicznej, (...)”, w odniesieniu do gruntów rolnych klasy II i III, z wyłączeniem urządzeń służących wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno-spożywczemu, a także pod urządzeniami przeciwpożarowymi i zaopatrzenia rolnictwa w wodę i kanalizacji;
- § 31 pkt 1 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) może powstać działka (...)”;
- § 31 pkt 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanych (...)”;
- § 31 pkt 3 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;
- § 31 pkt 4 uchwały;
- § 31 pkt 5 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) wydzielanych działek (...)”;
- § 35 pkt 1 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) może powstać działka (...)”;
- § 35 pkt 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanych (...)”;
- § 35 pkt 3 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;
- § 35 pkt 4 uchwały;
- § 35 pkt 5 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) wydzielanych działek (...)”;
- § 39 pkt 1 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) może powstać działka (...)”;
- § 39 pkt 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanych (...)”;
- § 39 pkt 3 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;
- § 39 pkt 4 uchwały;
- § 39 pkt 5 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) wydzielanych działek (...)”;
- § 43 pkt 1 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) może powstać działka (...)”;
- § 43 pkt 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanych (...)”;
- § 43 pkt 2 lit. b uchwały;
- § 43 pkt 3 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;
- § 43 pkt 3 lit. b uchwały;
- § 43 pkt 4 uchwały;
- § 43 pkt 5 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) wydzielanych działek (...)”;
- § 47 pkt 1 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) może powstać działka (...)”;
- § 47 pkt 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanych (...)”;
- § 47 pkt 3 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;
- § 47 pkt 4 uchwały;
- § 47 pkt 5 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) wydzielanych działek (...)”;
- § 50 pkt 1 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) może powstać działka (...)”;
- § 50 pkt 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanych (...)”;
- § 50 pkt 3 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;
- § 50 pkt 4 uchwały;
- § 50 pkt 5 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) wydzielanych działek (...)”;
- § 54 pkt 1 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) może powstać działka (...)”;
- § 54 pkt 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanych (...)”;

- § 54 pkt 3 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej (...)*”;
- § 54 pkt 4 uchwały;
- § 54 pkt 5 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *wydzielanych działek (...)*”;
- § 58 pkt 1 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *może powstać działka (...)*”;
- § 58 pkt 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanych (...)*”;
- § 58 pkt 3 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej (...)*”;
- § 58 pkt 4 uchwały;
- § 58 pkt 5 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *wydzielanych działek (...)*”;
- § 62 pkt 3 uchwały, w zakresie sformułowania „(...) *sieci i urządzeń infrastruktury technicznej, (...)*”, w odniesieniu do gruntów rolnych klasy II i III, z wyłączeniem urządzeń służących wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno-spożywczemu, a także pod urządzeniami przeciwpożarowymi i zaopatrzenia rolnictwa w wodę i kanalizację;
- § 62 pkt 8 uchwały;
- § 64 pkt 2 uchwały, w zakresie sformułowania „(...) *sieci i urządzeń infrastruktury technicznej, (...)*”, w odniesieniu do gruntów rolnych klasy II i III, w ramach jednostki terenowej ZR-8, z wyłączeniem urządzeń służących wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno-spożywczemu, a także pod urządzeniami przeciwpożarowymi i zaopatrzenia rolnictwa w wodę i kanalizację;
- § 64 pkt 4 uchwały;
- § 68 pkt 1 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *może powstać działka (...)*”;
- § 68 pkt 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanych (...)*”;
- § 68 pkt 3 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej (...)*”;
- § 68 pkt 4 uchwały;
- § 68 pkt 5 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *wydzielanych działek (...)*”;
- § 72 pkt 1 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *może powstać działka (...)*”;
- § 72 pkt 2 uchwały;
- § 72 pkt 3 uchwały;
- § 76 pkt 6 uchwały;
- § 82 pkt 1 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *może powstać działka (...)*”;
- § 82 pkt 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanych (...)*”;
- § 82 pkt 3 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej (...)*”;
- § 82 pkt 4 uchwały;
- § 82 pkt 5 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *wydzielanych działek (...)*”;
- § 86 pkt 1 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *może powstać działka (...)*”;
- § 86 pkt 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanych (...)*”;
- § 86 pkt 3 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej (...)*”;
- § 86 pkt 4 uchwały;
- § 86 pkt 5 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *wydzielanych działek (...)*”;
- § 90 pkt 1 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *może powstać działka (...)*”;
- § 90 pkt 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanych (...)*”;

- § 90 pkt 3 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 90 pkt 4 uchwały;
- § 90 pkt 5 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *wydzielanych działek* (...)”;
- § 93 pkt 1 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *może powstać działka* (...)”;
- § 93 pkt 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanych* (...)”;
- § 93 pkt 3 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 93 pkt 4 uchwały;
- § 93 pkt 5 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *wydzielanych działek* (...)”;
- § 99 pkt 8 uchwały;
- § 100 pkt 8 uchwały;
- § 101 pkt 7 uchwały.

UZASADNIENIE

Rada Gminy Sabnie na sesji w dniu 3 marca 2016 r., podjęła uchwałę Nr XIX/86/2016 „w sprawie: uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru powiązanego ze zbiornikiem głównym Niewiadoma w miejscowościach Kupientyn, Kupientyn-Kolonia, Nieciecz Włociańska i Niewiadoma”. Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 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.

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.

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

Zakres przedmiotowy władztwa planistycznego gminy w ramach, którego ma ona możliwość wpływu na sposób wykonywania prawa własności, przez właścicieli i użytkowników terenów objętych ustaleniami planu miejscowego, nie jest nieograniczony i został szczegółowo określony w ustawie o p.z.p. poprzez wskazanie obowiązkowej i fakultatywnej (dopuszczalnej) treści planu miejscowego (art. 15 ust. 2 i 3 ustawy o p.z.p.) oraz rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), zwanym dalej „rozporządzeniem w sprawie planu”, w szczególności zaś w jego ustaleniach zawartych w § 3, 4 i 7.

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

zasady hierarchiczności źródeł prawa, przedmiotem regulacji planu nie mogą być kwestie, które podlegają regulacjom aktów wyższego rzędu, ani tym bardziej regulacje planu nie mogą być z nimi sprzeczne.

Wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej stwarza zaś ryzyko powtórzenia lub modyfikacji norm obecnych w innych aktach prawnych, w tym także norm hierarchicznie wyższych zawartych w ustawach. Skutki takie są trudne do przewidzenia, stąd konieczność ścisłego przestrzegania granic umocowania prawnego do podejmowania uchwał.

Tymczasem z dokonanej przez organ nadzoru analizy przedmiotowego planu miejscowego wynika, iż podejmując uchwałę wprowadzono powtórzenia oraz modyfikację norm obowiązujących w innych aktach prawnych, jak również sformułowano ustalenia wykraczające poza zakres wynikający z art. 15 ustawy o p.z.p., które zawarto m.in. w:

- § 5 pkt 2 uchwały, w brzmieniu: „*Ileokroć w niniejszej uchwale jest mowa o: (...) 2) **gromadzeniu odpadów** – należy przez to rozumieć czasowe przetrzymywanie odpadów do czasu usunięcia ich przez odpowiednie jednostki,*”;
- § 5 pkt 9 uchwały, w brzmieniu: „*Ileokroć w niniejszej uchwale jest mowa o: (...) 9) **składowaniu odpadów** – rozumie się przez to lokalizację miejsc lub obiektów niezwiązanych z gromadzeniem odpadów a służących ich docelowemu przetrzymywaniu,*”;
- § 15 pkt 7 uchwały, w brzmieniu: „*W zakresie ochrony powietrza, wód, gleby, ziemi i ochrony przed hałasem, ustala się: (...) 7) zakaz stosowania w okresie roku dawki nawozu naturalnego, zawierającego więcej niż 170 kg azotu (N) w czystym składniku na 1 ha użytków rolnych,*”.

Wskazać należy, iż to ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2013 r., poz. 21 z późn. zm.) określa środki służące ochronie środowiska, życia i zdrowia ludzi zapobiegające i zmniejszające negatywny wpływ na środowisko oraz zdrowie ludzi wynikający z wytwarzania odpadów i gospodarowania nimi oraz ograniczające ogólne skutki użytkowania zasobów i poprawiające efektywność takiego użytkowania. Wyżej wymieniona ustawa zawiera, w art. 3, definicje użytych w niej pojęć, w tym definicje:

- **zbierania odpadów**, przez które należy rozumieć „*gromadzenie odpadów przed ich transportem do miejsc przetwarzania, w tym wstępne sortowanie nieprowadzące do zasadniczej zmiany charakteru i składu odpadów i niepowodujące zmiany klasyfikacji odpadów oraz tymczasowe magazynowanie odpadów, o którym mowa w pkt 5 lit. b.*” (quod vide art. 3 ust. 1 pkt 34 ustawy);
- **składowiska odpadów**, przez które należy rozumieć „*obiekt budowlany przeznaczony do składowania odpadów;*” (quod vide art. 3 ust. 1 pkt 25 ustawy).

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego winien zostać sporządzony zgodnie z przepisami odrębnymi, a tym samym winien używać pojęć zgodnych z przepisami regulującymi poszczególne zagadnienia. Poprzez nieuprawnione definiowanie pojęć „*gromadzenia odpadów*” (§ 5 pkt 2 uchwały) oraz „*składowania odpadów*” (§ 5 pkt 9 uchwały), Rada Gminy Sabnie nie tylko wykroczyła poza zakres ustawy o p.z.p., ale również w sposób nieuprawniony zmodyfikowała definicje ustawowe.

Zdaniem organu nadzoru, uchwałodawca nie miał również podstaw prawnych do formułowania ustaleń, o których mowa w § 15 pkt 7 uchwały. Wprowadzenie zakazu stosowania nawozu naturalnego o określonej dawce w ramach przedmiotowej uchwały, stanowi przekroczenie dopuszczalnych ustaleń planu miejscowego, określonych w art. 15 ww. ustawy. Ponadto kwestie te w sposób szczegółowy uregulowane już zostały przez ustawodawcę w art. 17 ust. 3 ustawy z dnia 10 lipca 2007 r. o nawozach i nawożeniu (Dz. U. z 2015 r., poz. 625).

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 Sabnie, 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, będącą 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 jakiegokolwiek 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*”.

W zakresie powtórzeń i modyfikacji przepisów ustawy, orzecznictwo wielokrotnie wskazywało, że powtórzenia i modyfikacje, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 r. sygn. akt II SA 99/92, opublikowany ONSA 1993/2/44; wyrok NSA oz. we Wrocławiu z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98, opublikowany OSS 2000/1/17). Powtarzanie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwały może bowiem prowadzić do odmiennej, czy wręcz sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji. Trzeba, bowiem liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. W takim kontekście, zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne. W tej sytuacji niezbędne jest stwierdzenie nieważności ustaleń: **§ 5 pkt 2 i 9** oraz **§ 15 pkt 7 uchwały**.

Rada Gminy Sabnie, wykroczyła poza zakres kompetencji przewidzianej w art. 15 ustawy o p.z.p. również w ustaleniach, o których mowa w:

- § 10 ust. 9 pkt 1 uchwały, w brzmieniu: „*9. Ustala się strefę ochrony konserwatorskiej założenia ruralistycznego o granicach wyznaczonych na rysunku planu, w obrębie której: 1) obowiązuje zachowanie podstawowych elementów historycznego rozplanowania poprzez utrzymanie przebiegu istniejących dróg, alei, ochronę roślinności wysokiej oraz **zachowania istniejących podziałów parcelacyjnych** zgodnie z ustaleniami szczegółowymi,*”;
- § 31 uchwały, w brzmieniu: „*Na terenach oznaczonych symbolami ML o numerach od 1 do 25 ustala się następujące szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości oraz minimalną powierzchnię nowo wydzielanych działek budowlanych: 1) w wyniku scalania i podziału lub nowego wydzielania nie **może powstać działka** mniejsza niż 800 m², 2) minimalny kąt położenia granic działek **budowlanych** w stosunku do pasa drogowego od 60° do 90°,*

- 3) minimalna szerokość frontu działki **budowlanej** 20 m, 4) **dopuszcza się mniejszą powierzchnię działek oraz inny kąt położenia granic działek i inną szerokość frontu działek niż określone w pkt 1, 2 i 3 dla działek istniejących przed wejściem w życie planu** wydzielanych zgodnie z liniami rozgraniczającymi ustalonymi w planie pod warunkiem zachowania pozostałych wymogów planu, 5) ograniczenia wielkości wydzielanych działek nie dotyczą wydzieleń pod urządzenia infrastruktury technicznej oraz wydzielenie dojazdów i dróg wewnętrznych.”;
- § 35 uchwały, w brzmieniu: „Na terenach oznaczonych symbolami MN o numerach od 1 do 11 ustala się następujące szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości oraz minimalną powierzchnię nowo wydzielanych działek budowlanych: 1) w wyniku scalenia i podziału lub nowego wydzielenia nie **może powstać działka** mniejsza niż: a) 1000 m² na terenach MN-3, MN-4, MN-5, MN-6, MN-7, MN-8, MN-9, MN-10, MN-11, b) 700 m² na terenach MN-1 oraz MN-2, 2) minimalny kąt położenia granic działek **budowlanych** w stosunku do pasa drogowego od 60° do 90°, 3) minimalna szerokość frontu działki **budowlanej** 20 m, 4) **dopuszcza się mniejszą powierzchnię działek oraz inny kąt położenia granic działek i inną szerokość frontu działek niż określone w pkt 1, 2 i 3 dla działek istniejących przed wejściem w życie planu lub wydzielanych zgodnie z liniami rozgraniczającymi ustalonymi w planie pod warunkiem zachowania pozostałych wymogów planu**, 5) ograniczenia wielkości wydzielanych działek nie dotyczą wydzieleń pod urządzenia infrastruktury technicznej oraz wydzielenie dojazdów i dróg wewnętrznych.”
- § 39 uchwały, w brzmieniu: „Na terenach oznaczonych symbolami MNU o numerach od 1 do 55 ustala się następujące szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości oraz minimalną powierzchnię nowo wydzielanych działek budowlanych: 1) w wyniku scalenia i podziału lub nowego wydzielenia nie **może powstać działka** mniejsza niż 1200 m², 2) minimalny kąt położenia granic działek **budowlanych** w stosunku do pasa drogowego od 60° do 90°, 3) minimalna szerokość frontu działki **budowlanej** 20 m, 4) **dopuszcza się mniejszą powierzchnię działek oraz inny kąt położenia granic działek i inną szerokość frontu działek niż określone w pkt 1, 2 i 3 dla działek istniejących przed wejściem w życie planu lub wydzielanych zgodnie z liniami rozgraniczającymi ustalonymi w planie pod warunkiem zachowania pozostałych wymogów planu**, 5) ograniczenia wielkości wydzielanych działek nie dotyczą wydzieleń pod urządzenia infrastruktury technicznej oraz wydzielenie dojazdów i dróg wewnętrznych.”;
- § 43 uchwały, w brzmieniu: „Na terenach oznaczonych symbolami U o numerach od 1 do 4 ustala się następujące szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości oraz minimalną powierzchnię nowo wydzielanych działek budowlanych: 1) w wyniku scalenia i podziału lub nowego wydzielenia nie **może powstać działka** mniejsza niż: a) 4 ha na terenie U-2, b) 2000 m² na terenie U-1, U-4, c) 500 m² na terenie U-3, 2) minimalny kąt położenia granic działek **budowlanych** w stosunku do pasa drogowego: a) dla terenów: U-1, U-3, U-4 od 60° do 90°, b) dla terenu U-2 zgodnie z obecnym podziałem, 3) minimalna szerokość frontu działki **budowlanej**: a) dla terenów: U-1, U-3, U-4 - 20 m, b) dla terenu U-2 zgodnie z obecnym podziałem, 4) **dopuszcza się mniejszą powierzchnię działek oraz inny kąt położenia granic działek i inną szerokość frontu działek niż określone w pkt 1, 2 i 3 dla działek istniejących przed wejściem w życie planu lub wydzielanych zgodnie z liniami rozgraniczającymi ustalonymi w planie pod warunkiem zachowania pozostałych wymogów planu**, 5) ograniczenia wielkości wydzielanych działek nie dotyczą wydzieleń pod urządzenia infrastruktury technicznej oraz wydzielenie dojazdów i dróg wewnętrznych.”;
- § 47 uchwały, w brzmieniu: „Na terenie oznaczonym symbolem UW-1 ustala się następujące szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości oraz minimalną powierzchnię nowo wydzielanych działek budowlanych: 1) w wyniku scalenia i podziału lub nowego wydzielenia nie **może powstać działka** mniejsza niż 2500 m², 2) minimalny kąt położenia granic działek **budowlanych** w stosunku do pasa drogowego od 60° do 90°, 3) minimalna szerokość

- frontu działki budowlanej 50 m, 4) dopuszcza się mniejszą powierzchnię działek oraz inny kąt położenia granic działek i inną szerokość frontu działek niż określone w pkt 1, 2 i 3 dla działek istniejących przed wejściem w życie planu lub wydzielanych zgodnie z liniami rozgraniczającymi ustalonymi w planie pod warunkiem zachowania pozostałych wymogów planu, 5) ograniczenia wielkości wydzielanych działek nie dotyczą wydzielen pod urządzenia infrastruktury technicznej oraz wydzielenie dojazdów i dróg wewnętrznych.”;*
- § 50 uchwały, w brzmieniu: „*Na terenach oznaczonych symbolami UO-1 i UO-2 ustala się następujące szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości oraz minimalną powierzchnię nowo wydzielanych działek budowlanych: 1) w wyniku scalenia i podziału lub nowego wydzielenia nie może powstać działka mniejsza niż 1500 m², 2) minimalny kąt położenia granic działek budowlanych w stosunku do pasa drogowego od 60° do 90°, 3) minimalna szerokość frontu działki budowlanej 20 m, 4) dopuszcza się mniejszą powierzchnię działek oraz inny kąt położenia granic działek i inną szerokość frontu działek niż określone w pkt 1, 2 i 3 dla działek istniejących przed wejściem w życie planu lub wydzielanych zgodnie z liniami rozgraniczającymi ustalonymi w planie pod warunkiem zachowania pozostałych wymogów planu, 5) ograniczenia wielkości wydzielanych działek nie dotyczą wydzielen pod urządzenia infrastruktury technicznej oraz wydzielenie dojazdów i dróg wewnętrznych.”;*
- § 54 uchwały, w brzmieniu: „*Na terenach oznaczonych symbolami UP o numerach od 1 do 4 ustala się następujące szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości oraz minimalną powierzchnię nowo wydzielanych działek budowlanych: 1) w wyniku scalenia i podziału lub nowego wydzielenia nie może powstać działka mniejsza niż 1200 m², 2) minimalny kąt położenia granic działek budowlanych w stosunku do pasa drogowego od 60° do 90°, 3) minimalna szerokość frontu działki budowlanej 20 m, 4) dopuszcza się mniejszą powierzchnię działek oraz inny kąt położenia granic działek i inną szerokość frontu działek niż określone w pkt 1, 2 i 3 dla działek istniejących przed wejściem w życie planu lub wydzielanych zgodnie z liniami rozgraniczającymi ustalonymi w planie pod warunkiem zachowania pozostałych wymogów planu, 5) ograniczenia wielkości wydzielanych działek nie dotyczą wydzielen pod urządzenia infrastruktury technicznej oraz wydzielenie dojazdów i dróg wewnętrznych.”;*
- § 58 uchwały, w brzmieniu: „*Na terenie oznaczonym symbolem P-1 ustala się następujące szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości oraz minimalną powierzchnię nowo wydzielanych działek budowlanych: 1) w wyniku scalenia i podziału lub nowego wydzielenia nie może powstać działka mniejsza niż 3000 m², 2) minimalny kąt położenia granic działek budowlanych w stosunku do pasa drogowego od 60° do 90°, 3) minimalna szerokość frontu działki budowlanej 30 m, 4) dopuszcza się mniejszą powierzchnię działek oraz inny kąt położenia granic działek i inną szerokość frontu działek niż określone w pkt 1, 2 i 3 dla działek istniejących przed wejściem w życie planu lub wydzielanych zgodnie z liniami rozgraniczającymi ustalonymi w planie pod warunkiem zachowania pozostałych wymogów planu, 5) ograniczenia wielkości wydzielanych działek nie dotyczą wydzielen pod urządzenia infrastruktury technicznej oraz wydzielenie dojazdów i dróg wewnętrznych.”;*
- § 68 uchwały, w brzmieniu: „*Na terenach oznaczonych symbolami US-1 i US-2 ustala się następujące szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości oraz minimalną powierzchnię nowo wydzielanych działek budowlanych: 1) w wyniku scalenia i podziału lub nowego wydzielenia nie może powstać działka mniejsza niż 1000 m², 2) minimalny kąt położenia granic działek budowlanych w stosunku do pasa drogowego od 60° do 90°, 3) minimalna szerokość frontu działki budowlanej 20 m, 4) dopuszcza się mniejszą powierzchnię działek oraz inny kąt położenia granic działek i inną szerokość frontu działek niż określone w pkt 1, 2 i 3 dla działek istniejących przed wejściem w życie planu lub wydzielanych zgodnie z liniami rozgraniczającymi ustalonymi w planie pod warunkiem zachowania pozostałych wymogów planu, 5) ograniczenia wielkości wydzielanych działek nie dotyczą wydzielen pod urządzenia infrastruktury technicznej oraz wydzielenie dojazdów i dróg wewnętrznych.”;*

- § 72 uchwały, w brzmieniu: „Na terenie oznaczonym symbolem ZPU-1 ustala się następujące szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości oraz minimalną powierzchnię nowo wydzielanych działek budowlanych: 1) w wyniku scalenia i podziału lub nowego wydzielenia **nie może powstać działka** mniejsza niż 2 ha, 2) minimalny kąt położenia granic działek **budowlanych** w stosunku do pasa drogowego zgodnie z istniejącym podziałem, 3) minimalna szerokość frontu **działki** zgodnie z istniejącym podziałem.”;
- § 82 uchwały, w brzmieniu: „Na terenach oznaczonych symbolami K o numerach od 1 do 2 ustala się następujące szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości oraz minimalną powierzchnię nowo wydzielanych działek budowlanych: 1) w wyniku scalenia i podziału lub nowego wydzielenia **nie może powstać działka** mniejsza niż 1300 m², 2) minimalny kąt położenia granic działek **budowlanych** w stosunku do pasa drogowego od 60° do 90°, 3) minimalna szerokość frontu działki **budowlanej** 20 m, 4) **dopuszcza się mniejszą powierzchnię działek oraz inny kąt położenia granic działek i inną szerokość frontu działek niż określone w pkt 1, 2 i 3 dla działek istniejących przed wejściem w życie planu lub wydzielanych zgodnie z liniami rozgraniczającymi ustalonymi w planie pod warunkiem zachowania pozostałych wymogów planu**, 5) ograniczenia wielkości wydzielanych działek nie dotyczą wydzielen pod urządzenia infrastruktury technicznej oraz wydzielenie dojazdów i dróg wewnętrznych.”;
- § 86 uchwały, w brzmieniu: „Na terenie oznaczonym symbolem W-1 ustala się następujące szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości oraz minimalną powierzchnię nowo wydzielanych działek budowlanych: 1) w wyniku scalenia i podziału lub nowego wydzielenia **nie może powstać działka** mniejsza niż 2000 m², 2) minimalny kąt położenia granic działek **budowlanych** w stosunku do pasa drogowego od 60° do 90°, 3) minimalna szerokość frontu działki **budowlanej** 20 m, 4) **dopuszcza się mniejszą powierzchnię działek oraz inny kąt położenia granic działek i inną szerokość frontu działek niż określone w pkt 1, 2 i 3 dla działek istniejących przed wejściem w życie planu lub wydzielanych zgodnie z liniami rozgraniczającymi ustalonymi w planie pod warunkiem zachowania pozostałych wymogów planu**, 5) ograniczenia wielkości wydzielanych działek nie dotyczą wydzielen pod urządzenia infrastruktury technicznej oraz wydzielenie dojazdów i dróg wewnętrznych.”;
- § 90 uchwały, w brzmieniu: „Na terenie oznaczonym symbolem E-1 ustala się następujące szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości oraz minimalną powierzchnię nowo wydzielanych działek budowlanych: 1) w wyniku scalenia i podziału lub nowego wydzielenia **nie może powstać działka** mniejsza niż 1,5 ha, 2) minimalny kąt położenia granic działek **budowlanych** w stosunku do pasa drogowego od 60° do 90°, 3) minimalna szerokość frontu działki **budowlanej** 60 m, 4) **dopuszcza się mniejszą powierzchnię działek oraz inny kąt położenia granic działek i inną szerokość frontu działek niż określone w pkt 1, 2 i 3 dla działek istniejących przed wejściem w życie planu lub wydzielanych zgodnie z liniami rozgraniczającymi ustalonymi w planie pod warunkiem zachowania pozostałych wymogów planu**, 5) ograniczenia wielkości wydzielanych działek nie dotyczą wydzielen pod urządzenia infrastruktury technicznej oraz wydzielenie dojazdów i dróg wewnętrznych.”;
- § 93 uchwały, w brzmieniu: „Na terenach oznaczonych symbolami KS o numerach od 1 do 4 ustala się następujące szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości oraz minimalną powierzchnię nowo wydzielanych działek budowlanych: 1) w wyniku scalenia i podziału lub nowego wydzielenia **nie może powstać działka** mniejsza niż 1,5 ha, 2) minimalny kąt położenia granic działek **budowlanych** w stosunku do pasa drogowego od 60° do 90°, 3) minimalna szerokość frontu działki **budowlanej** 20 m, 4) **dopuszcza się mniejszą powierzchnię działek oraz inny kąt położenia granic działek i inną szerokość frontu działek niż określone w pkt 1, 2 i 3 dla działek istniejących przed wejściem w życie planu lub wydzielanych zgodnie z liniami rozgraniczającymi ustalonymi w planie pod warunkiem zachowania pozostałych wymogów planu**, 5) ograniczenia wielkości wydzielanych działek nie dotyczą wydzielen pod urządzenia infrastruktury technicznej oraz wydzielenie dojazdów i dróg wewnętrznych.”;

- § 99 pkt 8 uchwały, w brzmieniu: „w obszarze objętym granicą strefy ochrony konserwatorskiej założenia ruralistycznego, wyznaczonym na rysunku planu, nakazuje się uwzględnienie przepisów § 10 ust. 9 pkt 1, ”;
- § 100 pkt 8 uchwały, w brzmieniu: „w obszarze objętym granicą strefy ochrony konserwatorskiej założenia ruralistycznego, wyznaczonym na rysunku planu, nakazuje się uwzględnienie przepisów § 10 ust. 9 pkt 1, ”;
- § 101 pkt 7 uchwały, w brzmieniu: „w obszarze objętym granicą strefy ochrony konserwatorskiej założenia ruralistycznego, wyznaczonym na rysunku planu, nakazuje się uwzględnienie przepisów § 10 ust. 9 pkt 1, ”.

Organ nadzoru wskazuje, że 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 z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r. poz. 1774 z późn. zm.). Ponadto, zgodnie z § 4 pkt 8 rozporządzenia w sprawie planu „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”.

W kontekście powyższych unormowań planu miejscowego wskazać należy, że 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 scalenia i podziału.

Warunki i zasady podziału nieruchomości ustala ustawa o gospodarce nieruchomościami, określając kryteria dopuszczające podział nieruchomości zarówno w przypadku, gdy dotyczy on nieruchomości położonych na obszarze, dla którego uchwalono plan miejscowy, jak i na obszarze, dla którego brak jest takiego planu (art. 93, art. 94, art. 95 ustawy jw.). Jako jedno z podstawowych kryteriów dopuszczających podział nieruchomości, ustawa wskazuje zgodność podziału z ustaleniami planu miejscowego (art. 93 ust. 1 ustawy jw.), **przy czym zgodność ta dotyczy zarówno przeznaczenia terenu, jak i możliwości zagospodarowania wydzielonych działek gruntu.** Natomiast sama ocena jego dopuszczalności dokonywana jest przez właściwy organ (organ wykonawczy gminy) w postępowaniu administracyjnym (art. 96 ustawy o gospodarce nieruchomościami).

Zwrócić również należy uwagę na fakt, iż przepisy art. 15 ust. 2 i 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 Sabnie przystąpiła do sporządzania przedmiotowego planu miejscowego w dniu 10 listopada 2010 r., to tym samym, miała możliwość określenia minimalnej powierzchni nowo wydzielanej **działki budowlanej**, przy czym z tego uprawnienia skorzystała w ramach ustaleń, o których mowa w: § 27 pkt 1, § 31 pkt 1, § 35 pkt 1, § 39 pkt 1, § 43 pkt 1, § 47 pkt 1, § 50 pkt 1, § 54 pkt 1, § 58 pkt 1, § 68 pkt 1, § 72 pkt 1, § 82 pkt 1, § 86 pkt 1, § 90 pkt 1 i § 93 pkt 1 uchwały.

W związku z powyższym podkreślić należy, iż przepisy obowiązujące w dacie podjęcia przedmiotowej uchwały, na podstawie art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 8 rozporządzenia w sprawie planu, upoważniały organy gminy w ramach szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, do określenia powierzchni działek, minimalnej lub maksymalnej szerokości frontów **działek**, a także kąta położenia **działek** w stosunku do pasa drogowego, a nie do określenia maksymalnej szerokości frontów **działek budowlanych** oraz kąta położenia **działek budowlanych** w stosunku do pasa drogowego.

W tym miejscu organ nadzoru pragnie zwrócić również uwagę na fakt, iż pojęcie „*działka budowlana*” użyte w cytowanych ustaleniach 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 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 ciągle 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.

Rada Gminy Sabnie w zdaniu wprowadzającym do: § 31, § 35, § 39, § 43, § 47, § 50, § 54, § 58, § 68, § 82, § 86, § 90 oraz § 93 uchwały, jednoznacznie wskazała, iż przedmiotem regulacji planu są ustalenia dotyczące zasad i warunków scalenia i podziału nieruchomości oraz określenia minimalnej powierzchni nowo wydzielanej działki budowlanej. Tymczasem z ustaleń zawartych w: § 31 pkt 2 i 3, § 35 pkt 2 i 3, § 39 pkt 2 i 3, § 43 pkt 2 lit. a i § 43 pkt 3 lit. a, § 47 pkt 2 i 3, § 50 pkt 2 i 3, § 54 pkt 2 i 3, § 58 pkt 2 i 3, § 68 pkt 2 i 3, § 82 pkt 2 i 3, § 86 pkt 2 i 3, § 90 pkt 2 i 3 oraz § 93 pkt 2 i 3 uchwały, wynika jednak, iż sformułowała ona **zasady podziałów nieruchomości**, polegające na określeniu m.in.: minimalnego kąta położenia granic **działek budowlanych** w stosunku do pasa drogowego i minimalnej szerokości frontu **działki budowlanej**. Ponadto w ustaleniach § 10 ust. 9 pkt 1, a także w ramach odesłań wewnętrznych, o których mowa w: § 99 pkt 8, § 100 pkt 8 i § 101 pkt 7 uchwały, **wprowadzono ograniczenia dotyczące dokonywania podziału nieruchomości**.

Użycie sformułowania „*budowlanych*” oznacza *de facto*, iż dla terenów oznaczonych symbolami: od ML-1 do ML-25, od MN-1 do MN-11, od MNU-1 do MNU-55, od U-1 do U-4, UW-1, UO-1, UO-2, od UP-1 do UP-4, P-1, US-1, US-2, ZPU-1, K-1, K-2, W-1, E-1, od KS-1 do KS-4, przeznaczonych na cele inne niż rolne i leśne, nie określono obligatoryjnych parametrów dla działek powstałych w ramach zasad scalenia i podziału nieruchomości, tj. minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek oraz określenia kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego, wymaganych na podstawie § 4 pkt 8 rozporządzenia w sprawie planu.

Ponadto uchwała zawiera wzajemnie wykluczające się ustalenia, albowiem w:

- § 10 ust. 9 pkt 1 uchwały, nakazano zachowanie m.in. **istniejących podziałów parcelacyjnych zgodnie z ustaleniami szczegółowymi**, tymczasem mimo wewnętrznego odwołania w przepisach szczegółowych poczynionych dla terenów, bądź ich części, znajdujących się w strefie ochrony konserwatorskiej założenia ruralistycznego, tj. dla: UP-3 i UP-4 (§ 55 pkt 9 uchwały), ustalono minimalną powierzchnię nowo wydzielanych działek budowlanych (§ 54 pkt 1 uchwały);
- § 31 pkt 4 uchwały dopuszczono, w ramach scalania i podziału nieruchomości, inne parametry, tj. kąt położenia granic i szerokość frontu, dla **działek „(...) istniejących przed wejściem w życie planu (...)”**, niż te które zostały określone w pkt 2 i 3 tego paragrafu; tymczasem § 31 pkt 2 i 3 **nie określa** minimalnych szerokości frontów działek oraz kąta położenia ich granic w stosunku do pasa drogowego, w ramach scalania i podziału nieruchomości, lecz **powstałych w ramach podziału nieruchomości**; wskazać przy tym należy, iż w ramach określania zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości plan miejscowy **nie może** akceptować parametrów działek istniejących w dniu wejścia w życie przedmiotowego planu; tryb scalania i podziału nieruchomości odnosi się do **zdarzeń przyszłych**; powyższe dotyczy również ustaleń: § 35 pkt 4,

§ 39 pkt 4, § 43 pkt 4, § 47 pkt 4, § 50 pkt 4, § 54 pkt 4, § 58 pkt 4, § 68 pkt 4, § 82 pkt 4, § 86 pkt 4, § 90 pkt 4 oraz § 93 pkt 4 uchwały.

Zawierając regulację odnoszącą się do podziałów nieruchomości, innych niż określenie minimalnej powierzchni nowo wydzielanej działki budowlanej, Rada Gminy Sabnie naruszyła dyspozycję art. 15 ust. 2 i 3 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 8 rozporządzenia w planu, wykraczając poza zakres delegacji ustawowej określającej przedmiot, który ustawodawca przekazał radzie do regulacji w ramach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Nie określając zaś wszystkich obligatoryjnych parametrów działek uzyskiwanych w ramach zasad scalania i podziału nieruchomości, dla terenów przeznaczonych na inne cele niż rolne i leśne, naruszyła dyspozycję art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p. Co więcej zawierając zasady dokonywania podziałów nieruchomości, wkroczyła również w sferę uprawnień ustawowo zastrzeżonych dla organu wykonawczego gminy, bowiem to wójt, burmistrz albo prezydent miasta po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego decyduje, czy podział jest dopuszczalny, czy też nie, a winno to wynikać z określonego planem przeznaczenia terenu oraz z możliwości zrealizowania określonych planem warunków zabudowy i oceniane będzie w postępowaniu administracyjnym. Wprowadzenie w uchwale zapisów ograniczających podziały nieruchomości powoduje sprzeczność pomiędzy zapisami ustawowymi, a aktem prawa miejscowego.

Stanowisko, w zakresie określenia zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym, znajduje swoje odzwierciedlenie w judykaturze, w tym m.in. w prawomocnych orzeczeniach:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 19 czerwca 2012 r. Sygn. akt II OSK 814/12;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 5 grudnia 2012 r. Sygn. akt II OSK 2274/12;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 października 2013 r. Sygn. akt. IV SA/Wa 1515/13;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 22 lipca 2014 r. Sygn. akt IV SA/Wa 595/14;
- 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 12 lutego 2014 r. Sygn. akt IV SA/Wa 897/14.

Organ nadzoru wskazuje, iż **dla nieruchomości położonych w planie miejscowym na terenach przeznaczonych na cele rolne i leśne, co do zasady nie stosuje się przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, dotyczących zarówno scalania i podziału nieruchomości, jak też dotyczących podziału nieruchomości (z zastrzeżeniem wynikającym z art. 92 ust. 1),** określonych w Dziale III pn. „Wykonywanie, ograniczanie lub pozbawianie praw do nieruchomości”, Rozdziale 2 pn. „Scalanie i podział nieruchomości” (art. 101 ÷ 108) oraz w Rozdziale 1 pn. „Podziały nieruchomości” (art. 92 ÷ 100). Zgodnie z art. 101 ust. 2 ww. ustawy „Przepisy rozdziału stosuje się do nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele inne niż rolne i leśne.”. Natomiast zgodnie z art. 92 ust. 1 ww. ustawy „Przepisów niniejszego rozdziału nie stosuje się do nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele rolne i leśne, a w przypadku braku planu miejscowego do nieruchomości wykorzystywanych na cele rolne i leśne, chyba że dokonanie podziału spowodowałoby konieczność wydzielenia nowych dróg niebędących niezbędnymi drogami dojazdowymi do nieruchomości wchodzących w skład gospodarstw rolnych albo spowodowałoby wydzielenie działek gruntu o powierzchni mniejszej niż 0,3000 ha.”.

Kwestie dotyczące scalania i wymiany gruntów rolnych i leśnych, regulują przepisy ustawy z dnia

26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów (Dz. U. z 2014 r. poz. 700).

Wskazać zatem należy, iż ustalenia:

- § 27 pkt 1, 2, 3, 4, 5 i 6 uchwały, w brzmieniu: *„Na terenach oznaczonych symbolami RM o numerach od 1 do 67 ustala się następujące szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości oraz minimalną powierzchnię nowo wydzielanych działek budowlanych: 1) w wyniku scalenia i podziału lub nowego wydzielenia nie może powstać działka mniejsza niż 2000 m²; 2) minimalny kąt położenia granic działek budowlanych w stosunku do pasa drogowego od 60° do 90°, z zastrzeżeniem pkt 3, 3) dla terenów RM-57, RM-58, RM-59, RM-60, RM-61, RM-62, RM-63 minimalny kąt położenia granic działek budowlanych w stosunku do pasa drogowego zgodnie z obecnym podziałem, 4) minimalna szerokość frontu działki budowlanej 25 m, z zastrzeżeniem pkt 5, 5) dla terenów RM-57, RM-58, RM-59, RM-60, RM-61, RM-62, RM-63 minimalna szerokość frontu działki budowlanej zgodnie z obecnym podziałem, 6) dopuszcza się mniejszą powierzchnię działek oraz inny kąt położenia granic działek i inną szerokość frontu działek niż określone w pkt 1, 2 i 4 dla działek istniejących przed wejściem w życie planu wydzielanych zgodnie z liniami rozgraniczającymi ustalonymi w planie pod warunkiem zachowania pozostałych wymogów planu, (...)”*;
- § 10 ust. 9 pkt 1, w związku § 62 pkt 8 uchwały, odnoszące się do jednostek terenowych: od R-1 do R-60;
- § 10 ust. 9 pkt 1, w związku § 64 pkt 4 uchwały, odnoszące się do jednostek terenowych: od ZR-1 do ZR-14;
- § 10 ust. 9 pkt 1, w związku § 76 pkt 6 uchwały, odnoszące się do jednostek terenowych: od ZL-1 do ZL-71,

naruszają wskazane przepisy ustaw o: p.z.p., gospodarce nieruchomościami oraz o scalaniu i wymianie gruntów.

Reasumując tę część uzasadnienia, stwierdzić należy, iż kwestionowane przepisy uchwały w sposób nieuzasadniony rozszerzają kompetencję organu uchwałodawczego gminy. Tym samym w sposób istotny naruszono zasady sporządzania planu, pojmowane, jako merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej, przez uprawnione organy, w zakresie zawartości ustaleń planu. W tej sytuacji, oznacza to konieczność stwierdzenia nieważności ustaleń:

- § 10 ust. 9 pkt 1 uchwały;
- § 27 uchwały, w zakresie zdania wprowadzającego, w odniesieniu do sformułowania: *„(...) następujące szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości oraz (...)”*;
- § 27 pkt 1 uchwały, w zakresie sformułowania: *„w wyniku scalenia i podziału lub nowego wydzielenia (...) może powstać działka (...)”*;
- § 27 pkt 2, 3, 4, 5 i 6 uchwały;
- § 27 pkt 7, § 31 pkt 5, § 35 pkt 5, § 39 pkt 5, § 43 pkt 5, § 47 pkt 5, § 50 pkt 5, § 54 pkt 5, § 58 pkt 5, § 68 pkt 5, § 82 pkt 5, § 86 pkt 5, § 90 pkt 5 i § 93 pkt 5 uchwały, w zakresie sformułowania: *„(...) wydzielanych działek (...)”*;
- § 31 pkt 1, § 35 pkt 1, § 39 pkt 1, § 43 pkt 1, § 47 pkt 1, § 50 pkt 1, § 54 pkt 1, § 58 pkt 1, § 68 pkt 1, § 72 pkt 1, § 82 pkt 1, § 86 pkt 1, § 90 pkt 1 i § 93 pkt 1 uchwały w zakresie sformułowania: *„(...) może powstać działka (...)”*;
- § 31 pkt 2, § 35 pkt 2, § 39 pkt 2, § 43 pkt 2, § 47 pkt 2, § 50 pkt 2, § 54 pkt 2, § 58 pkt 2, § 68 pkt 2, § 82 pkt 2, § 86 pkt 2, § 90 pkt 2 i § 93 pkt 2 uchwały, w zakresie sformułowania: *„(...) budowlanych (...)”*;
- § 31 pkt 3, § 35 pkt 3, § 39 pkt 3, § 43 pkt 3, § 47 pkt 3, § 50 pkt 3, § 54 pkt 3, § 58 pkt 3, § 68 pkt 3, § 82 pkt 3, § 86 pkt 3, § 90 pkt 3 i § 93 pkt 3 uchwały, w zakresie sformułowania: *„(...) budowlanej (...)”*;
- § 31 pkt 4 uchwały;

- § 35 pkt 4 uchwały;
- § 39 pkt 4 uchwały;
- § 43 pkt 2 lit. b uchwały;
- § 43 pkt 3 lit. b uchwały;
- § 43 pkt 4 uchwały;
- § 47 pkt 4 uchwały;
- § 50 pkt 4 uchwały;
- § 54 pkt 4 uchwały;
- § 58 pkt 4 uchwały;
- § 62 pkt 8 uchwały;
- § 64 pkt 4 uchwały;
- § 68 pkt 4 uchwały;
- § 72 pkt 2 uchwały;
- § 72 pkt 3 uchwały;
- § 76 pkt 6 uchwały;
- § 82 pkt 4 uchwały;
- § 86 pkt 4 uchwały;
- § 90 pkt 4 uchwały;
- § 93 pkt 4 uchwały;
- § 99 pkt 8 uchwały;
- § 100 pkt 8 uchwały;
- § 101 pkt 7 uchwały.

Organ nadzoru podkreśla, iż stwierdzenie nieważności ww. ustaleń, doprowadzi do wewnętrznej spójności uchwały oraz do zgodności z ustawą o p.z.p., a także przepisami odrębnymi, nie naruszając przy tym komunikatywności pozostałych ustaleń planistycznych.

Zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., w związku z art. 7 ust. 2 pkt 1, 2 i 5 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 909 z późn. zm.), grunty rolne klasy I – III, nie spełniające warunków, o których mowa w art. 7 ust. 2a ustawy, i wszystkie grunty leśne, dla których ustalono w planie miejscowym przeznaczenie inne niż rolne i leśne, wymagają zgody właściwego organu na zmianę ich przeznaczenia, przy czym grunty rolne wymagają uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi, a grunty leśne stanowiące własność Skarbu Państwa, zgody Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa lub upoważnionej przez niego osoby. 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.

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, zrekultywowane 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), zrekultywowane 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. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, zgodnie z którym, ochrona gruntów leśnych polega na: ograniczaniu przeznaczania 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 oraz 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 leśną ani rolną, a także nie są uznawane za grunty leśne ani rolne, w rozumieniu przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Zatem dopuszczenie do realizacji ww. budowli na gruntach rolnych klasy I-III oraz leśnych wymaga wyznaczenia terenów dla ich lokalizacji i uzyskania zgody właściwego organu na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne.

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”.

Tymczasem w ustaleniach:

- § 23 uchwały, w brzmieniu: „1. Ustala się prowadzenie sieci infrastruktury technicznej przez tereny przeznaczone na cele publiczne, w szczególności przez tereny dróg publicznych oraz przez tereny dróg wewnętrznych. 2. Dopuszcza się w uzasadnionych przypadkach realizację sieci na innych terenach zgodnie z przepisami odrębnymi.”;
- § 24 ust. 8 pkt 2, 3 i 4 uchwały, w brzmieniu: „8. W zakresie zaopatrzenia w energię elektryczną ustala się: (...) 2) możliwość realizacji sieci elektroenergetycznych średniego i niskiego napięcia

jako podziemnej, 3) nakaz prowadzenia linii elektroenergetycznych o różnych napięciach po oddzielnych trasach, z zastrzeżeniem pkt 4, 4) w technicznie lub ekonomicznie uzasadnionych przypadkach możliwość prowadzenia elektroenergetycznych napowietrznych linii SN i NN na wspólnych słupach,”;

- § 28 pkt 1 uchwały, w brzmieniu: „Na terenach oznaczonych symbolami RM o numerach od 1 do 67 obowiązują następujące zasady kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu: 1) dopuszcza się realizację: sieci i urządzeń infrastruktury technicznej, dojazdów, elementów małej architektury i ogrodzeń,”;
- § 62 pkt 3 uchwały, w brzmieniu: „Na terenach oznaczonych symbolami R o numerach od 1 do 60 obowiązują następujące zasady zagospodarowania terenu: (...) dopuszcza się realizację: sieci i urządzeń infrastruktury technicznej, dojazdów,”;
- § 64 pkt 2 uchwały, w brzmieniu: „Na terenach oznaczonych symbolami ZR o numerach od 1 do 14 obowiązują następujące zasady zagospodarowania terenu: (...) 2) dopuszcza się realizację: sieci i urządzeń infrastruktury technicznej, dojazdów,”.

Rada Gminy Sabnie dopuściła lokalizowanie, na całym obszarze objętym planem, przedsięwzięć infrastrukturalnych nie związanych z gospodarką rolną ani leśną, w tym również na gruntach rolnych klasy II- III oraz leśnych:

- dla których nie uzyskano zgody, właściwego organu, na zmianę ich przeznaczenia na cele nierolnicze i nieleśne;
- dla których nie wystąpiono do właściwych organów o zgody na zmianę ich przeznaczenia na cele nierolnicze i nieleśne.

W ocenie organu nadzoru, dopuszczenie możliwości lokalizacji ww. inwestycji na gruntach rolnych klasy II-III i leśnych, wymaga **wyznaczenia terenów dla ich lokalizacji i uzyskania zgód** właściwych organów na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, 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 i leśnej nie jest możliwe.

W przedmiotowej sprawie, jak wynika z dokumentacji prac planistycznych, Wójt Gminy Sabnie uzyskał decyzję:

- Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 21.10.2015 r. , znak: GZ.tr.057-602-488/15, na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych, stanowiących użytki rolne klasy II-III, na cele nierolnicze;
- Ministra Środowiska z dnia 20.07.2015 r., znak: DLP-II-6501-53/27264/15/JS, na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych własności Skarbu Państwa na cele nieleśne;
- Marszałka Województwa Mazowieckiego Nr 61/2015 z dnia 15.05.2015 r., na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych niestanowiących własności Skarbu Państwa na cele nieleśne.

Powyższe decyzje dotyczyły zmiany przeznaczenia na cele nierolnicze i nieleśne, pod tereny: zabudowy rekreacji indywidualnej, zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z dopuszczeniem usług, zabudowy usługowej, zieleni urządzonej z dopuszczeniem usług i komunikacji oraz, co istotne na cele infrastruktury technicznej (quod vide uzasadnienie do decyzji Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 21 października 2015 r. znak: GZ.tr.057-602-488/15 str. 3 wers 1).

Niemniej jednak podkreślić należy, iż organ sporządzający plan **nie występował** o zmianę przeznaczenia na cele nierolnicze i nieleśne, dla wszystkich gruntów rolnych i leśnych podlegających ochronie znajdujących się w granicach przedmiotowego planu. Ponadto Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, odmówił wyrażenia zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze i nieleśne dla 23,8340 ha wnioskowanych gruntów rolnych, z kolei Marszałek Województwa Mazowieckiego, nie wyraził zgody na zmianę przeznaczenia 1,7717 ha gruntów leśnych.

W związku z powyższym, podkreślić należy, iż dopuszczenie do lokalizacji infrastruktury technicznej bez uzyskania wymaganej prawem zgody, narusza w sposób istotny zasady oraz tryb sporządzania planu miejscowego. Tym samym niezbędne jest stwierdzenie nieważności ustaleń:

- § 23 ust. 2 uchwały, w odniesieniu do gruntów rolnych klasy II i III, w ramach jednostek terenowych oznaczonych symbolem literowym: R, RM i RZ z wyłączeniem urządzeń służących wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno-spożywczemu, a także pod urządzeniami przeciwpożarowymi i zaopatrzenia rolnictwa w wodę i kanalizacji;
- § 23 ust. 2 uchwały, w odniesieniu do gruntów leśnych w ramach jednostek terenowych oznaczonych symbolem literowym ZL;
- § 24 ust. 8 pkt 2, 3 i 4 uchwały, w odniesieniu do gruntów rolnych klasy II i III, w ramach jednostek terenowych oznaczonych symbolem literowym: R, RM i RZ z wyłączeniem urządzeń służących wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno-spożywczemu;
- § 24 ust. 8 pkt 2, 3 i 4 uchwały, w odniesieniu do gruntów leśnych w ramach jednostek terenowych oznaczonych symbolem literowym ZL;
- § 28 pkt 1 uchwały, w zakresie sformułowania „(...) sieci i urządzeń infrastruktury technicznej, (...)”, w odniesieniu do gruntów rolnych klasy II i III, z wyłączeniem urządzeń służących wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno-spożywczemu, a także pod urządzeniami przeciwpożarowymi i zaopatrzenia rolnictwa w wodę i kanalizacji;
- § 62 pkt 3 uchwały, w zakresie sformułowania „(...) sieci i urządzeń infrastruktury technicznej, (...)”, w odniesieniu do gruntów rolnych klasy II i III, z wyłączeniem urządzeń służących wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno-spożywczemu, a także pod urządzeniami przeciwpożarowymi i zaopatrzenia rolnictwa w wodę i kanalizacji;
- § 64 pkt 2 uchwały, w zakresie sformułowania „(...) sieci i urządzeń infrastruktury technicznej, (...)”, w odniesieniu do gruntów rolnych klasy II i III, w ramach jednostki terenowej ZR-8, z wyłączeniem urządzeń służących wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno-spożywczemu, a także pod urządzeniami przeciwpożarowymi i zaopatrzenia rolnictwa w wodę i kanalizacji.

Stosownie do dyspozycji art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p., w planowaniu i zagospodarowaniu uwzględnia się zwłaszcza wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p. „*W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) 9) szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy; (...)*”.

Zdaniem organu nadzoru, istotne znaczenie będą tu mieć przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2015 r. poz. 1422), a w szczególności przepisy zawarte w Dziale VI pn. Bezpieczeństwo pożarowe, Rozdział 7 pn. Usytuowanie budynków z uwagi na bezpieczeństwo pożarowe. W § 271 ust. 8 ww. rozporządzenia zawarte zostały ustalenia dotyczące sytuowania zabudowy od granicy lasu, zgodnie z którymi „*Najmniejszą odległość budynków ZL, PM, IN od granicy lasu należy przyjmować, jak odległość ścian tych budynków od ściany budynku ZL z przekryciem dachu rozprzestrzeniającym ogień*”.

W ocenie organu nadzoru, w przedmiotowym planie miejscowym, nie zostały uwzględnione wymogi § 271 ust. 8 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, naruszając przez to również przepisy ustawy o p.z.p., z uwagi na fakt, że do jednostki terenowej oznaczonej symbolem:

- MN-3 „dociągnięto” linię zabudowy do granicy lasu, tj. do jednostki terenowej: ZL-8;
- MN-7 „dociągnięto” linię zabudowy do granicy lasu, tj. do jednostki terenowej: ZL-56;
- MN-11 „dociągnięto” linię zabudowy do granicy lasu, tj. do jednostki terenowej: ZL-64;
- UP-2 „dociągnięto” linię zabudowy do granicy lasu, tj. do jednostki terenowej: ZL-51;

- MNU-12 i MNU-15 „dociągnięto” linię zabudowy do granicy lasu, tj. do jednostki terenowej: ZL-3;
 - MNU-17 „dociągnięto” linię zabudowy do granicy lasu, tj. do jednostki terenowej: ZL-5;
 - MNU-33 „dociągnięto” linię zabudowy do granicy lasu, tj. do jednostki terenowej: ZL-34;
 - MNU-41 „dociągnięto” linię zabudowy do granicy lasu, tj. do jednostki terenowej: ZL-37;
 - MNU-44 „dociągnięto” linię zabudowy do granicy lasu, tj. do jednostki terenowej: ZL-54;
 - MNU-46 „dociągnięto” linię zabudowy do granicy lasu, tj. do jednostki terenowej: ZL-48;
 - MNU-47 „dociągnięto” linię zabudowy do granicy lasu, tj. do jednostki terenowej: ZL-49;
 - MNU-52 „dociągnięto” linię zabudowy do granicy lasu, tj. do jednostki terenowej: ZL-63;
 - ML-9 „dociągnięto” linię zabudowy do granicy lasu, tj. do jednostki terenowej: ZL-32;
 - ML-11 i ML-12 „dociągnięto” linię zabudowy do granicy lasu, tj. do jednostki terenowej: ZL-33;
 - ML-17 „dociągnięto” linię zabudowy do granicy lasu, tj. do jednostki terenowej: ZL-17;
 - ML-18 „dociągnięto” linię zabudowy do granicy lasu, tj. do jednostki terenowej: ZL-16;
 - ML-21 i ML-22 „dociągnięto” linię zabudowy do granicy lasu, tj. do jednostki terenowej: ZL-35;
 - ML-24 „dociągnięto” linię zabudowy do granicy lasu, tj. do jednostki terenowej: ZL-43;
 - ML-25 „dociągnięto” linię zabudowy do granicy lasu, tj. do jednostek terenowych: ZL-37 i ZL-39;
 - RM-3 „dociągnięto” linię zabudowy do granicy lasu, tj. do jednostki terenowej: ZL-15;
 - RM-12 „dociągnięto” linię zabudowy do granicy lasu, tj. do jednostki terenowej: ZL-6;
 - RM-42 „dociągnięto” linię zabudowy do granicy lasu, tj. do jednostek terenowych: ZL-47 i ZL-48;
 - RM-48 „dociągnięto” linię zabudowy do granicy lasu, tj. do jednostki terenowej: ZL-58;
 - RM-49 „dociągnięto” linię zabudowy do granicy lasu, tj. do jednostki terenowej: ZL-59;
 - RM-51 „dociągnięto” linię zabudowy do granicy lasu, tj. do jednostki terenowej: ZL-61;
 - RM-61 „dociągnięto” linię zabudowy do granicy lasu, tj. do jednostki terenowej: ZL-67
 - RM-63 „dociągnięto” linię zabudowy do granicy lasu, tj. do jednostek terenowych: ZL-68;
 - RM-64 „dociągnięto” linię zabudowy do granicy lasu, tj. do jednostki terenowej: ZL-69,
- dopuszczając tym samym do zabudowy w bezpośrednim sąsiedztwie lasów.

Organ nadzoru wskazuje ponadto, iż w przedmiotowym planie występuje wewnętrzna sprzeczność. Mimo, iż zgodnie z: § 28 pkt 2, § 32 pkt 2, § 36 pkt 2, § 40 pkt 4 i § 55 pkt 2 uchwały, w brzmieniu: „(...) nakazuje się zachowanie odległości od granicy lasu zgodnie z przepisami odrębnymi”, powołano się na przepisy odrębne regulujące kwestię odległości budynków od granic lasu, to jednak w części graficznej, zawarto ustalenia sprzeczne z § 271 ust. 8 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa miejscowego, stanowi źródło prawa powszechnie obowiązującego, mając moc wiążącą na obszarze działania organu, które je ustanowił, jednak w konstytucyjnej hierarchii źródeł prawa powszechnie obowiązującego znajduje się na samym końcu, tj. za konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi za zgodą wyrażoną w ustawie, ustawami, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, oraz rozporządzeniami. Oznacza to konieczność zgodności z wszystkimi wyżej wymienionymi typami aktów prawnych. Powyższa zasada odzwierciedlona została również w ustawie o p.z.p., w art. 15 ust. 1 zd. 1, 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, wraz z uzasadnieniem.*”.

Z przytoczonej powyżej hierarchicznej budowy systemu prawa ustawowego wynika w sposób jednoznaczny, że **norma wyższa jest podstawą obowiązywania normy niższej; norma wyższa**

nie może być również derogowana przez normę niższą (*lex interior non derogat legi superiori*). Dlatego zdaniem organu, niedopuszczalne jest zawieranie, bądź modyfikowanie w akcie prawa miejscowego uchwalanym przez radę gminy, norm obecnych w innych aktach prawnych, o czym była mowa już na samym wstępie uzasadnienia niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego. Co więcej regulacje zawarte w planie miejscowym nie mogą być sprzeczne z aktami prawa hierarchicznie wyższymi. W przedmiotowej sprawie, zdaniem organu nadzoru, powinna nastąpić „konsumpcja przepisów ustawowych”, zawartych w regulacjach odrębnych, w stosunku do ustawy o p.z.p. Podkreślić należy, iż w przepisach prawa materialnego dotyczących przedmiotowej kwestii, brak podstaw prawnych wskazujących dopuszczalność wprowadzenia odmiennych regulacji w planie miejscowym, niż wynika to z przepisów odrębnych.

Biorąc pod uwagę powyższe, organ nadzoru stwierdza, że ustalenia części graficznej, zawarte na rysunku planu miejscowego stanowiącym załącznik nr 1 do uchwały, w zakresie nieprzekraczalnych linii zabudowy, naruszają przepis § 271 ust. 8 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, gdyż nie spełniają wymogu zachowania minimalnej odległości zabudowy od granicy lasu, o której mowa w przepisach ww. rozporządzenia. Wobec powyższego niezbędne jest stwierdzenie nieważności części graficznej uchwały, stanowiącej załącznik nr 1, w zakresie w jakim dopuszcza do realizacji zabudowy na terenach oznaczonych symbolami: MN-3, MN-7, MN-11, UP-2, MNU-12, MNU-15, MNU-17, MNU-33, MNU-41, MNU-44, MNU-46, MNU-47, MNU-52, ML-9, ML-11, ML-12, ML-17, ML-18, ML-21, ML-22, ML-24, ML-25, RM-3, RM-12, RM-42, RM-48, RM-49, RM-51, RM-61, RM-63 i RM-64, w odległości do 12 m od granicy lasów.

Poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru w kwestii uwzględniania sąsiedztwa lasów, podzielono m.in. w prawomocnych orzeczeniach z dnia:

- 15 października 2013 r. Sygn. akt IV SA/Wa 1515/13 w sprawie skargi Wojewody Mazowieckiego na uchwałę Nr XXXVII/159/2012 Rady Miasta Ostrów Mazowiecka z dnia 28 grudnia 2012 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Ostrów Mazowiecka; Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, w ww. wyroku stwierdził nieważność wprowadzonych przez gminę do planu miejscowego, ustaleń w zakresie sytuowania zabudowy od granicy lasu, uzasadniając, że „Wymogi dotyczące sytuowania zabudowy od granicy lasu, określają przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 75, poz. 690 z późn. zm.). Zgodnie z § 271 ust. 8 ww. rozporządzenia – „Najmniejszą odległość budynków ZL, PM, IN od granicy lasu należy przyjmować, jak odległość ścian tych budynków od ściany budynku ZL z przekryciem dachu rozprzestrzeniającym ogień”. Tym samym określona na rysunku planu, w ramach jednostki terenowej P-21, nieprzekraczalna linia zabudowy „dociągnięta” do granicy terenu leśnego narusza przytoczone powyżej przepisy.”;
- 27 listopada 2013 r. Sygn. akt IV SA/Wa 1705/13 w sprawie skargi Wojewody Mazowieckiego na uchwałę Nr XIX/200/2013 Rady Miejskiej w Głinojecku z dnia 31 stycznia 2013 r. „w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Głinojeck dla terenów oznaczonych symbolami 115 P.U i 65 P.U oraz działek nr 8 i 10”; Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, w ww. wyroku stwierdził nieważność wprowadzonych przez gminę do planu miejscowego, ustaleń w zakresie sytuowania zabudowy od granicy lasu, uzasadniając, że „Wymogi dotyczące sytuowania zabudowy od granicy lasu, określają przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 75, poz. 690 z późn. zm.). Zgodnie z § 271 ust. 8 ww. rozporządzenia „najmniejszą odległość budynków ZL, PM, IN od granicy lasu należy przyjmować, jak odległość ścian tych budynków od ściany budynku ZL z przekryciem dachu rozprzestrzeniającym ogień”] **ustaleń tych**

nie uwzględniono w sporządzanym planie miejscowym, chociażby poprzez określenie nieprzekraczalnej linii zabudowy od terenów przeznaczonych pod zalesienia oraz od terenów leśnych”;

- 30 grudnia 2013 r. Sygn. akt IV SA/Wa 1851/13 w sprawie skargi Wojewody Mazowieckiego na uchwałę Nr XIX/201/2013 Rady Miejskiej w Głinojecku z dnia 31 stycznia 2013 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru położonego w obrębie Rumoka, gmina Głinojeck”, w którym przedstawił identyczne stanowisko, jak w wyroku z dnia 27 listopada 2013 r. Sygn. akt IV SA/Wa 1705/13;
- 25 czerwca 2014 r. Sygn. akt IV SA/Wa 629/14, w którym Sąd stwierdził, iż „(...) Projekt planu miejscowego winien być sporządzony zgodnie z przepisami odrębnymi (art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Wymogi, dotyczące sytuowania zabudowy od granicy lasu, określają przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 75, poz. 690 ze zm.). Zgodnie z § 271 ust. 8 ww. rozporządzenia – „najmniejszą odległość budynków ZL, PM, IN od granicy lasu należy przyjmować, jak odległość ścian tych budynków od ściany budynku ZL z przekryciem dachu rozprzestrzeniającym ogień”. Tym samym określona na rysunku planu, w ramach jednostki terenowej 3MN2, 3R/RM oraz 7MN2, nieprzekraczalna linia zabudowy „dociągnięta” do granicy terenu leśnego narusza przytoczone powyżej przepisy (...)”;
- 22 lipca 2014 r. Sygn. akt IV SA/Wa 595/14, w którym Sąd stwierdził, iż: „(...) Tak ustanowione przepisy prawa miejscowego wprowadzają jedynie niepewność co do obowiązującego prawa. Trudno bowiem wyinterpretować znaczenie ww. a zawartego w § 13 ust. 20 zd. 1 uchwały przepisu, skoro jednocześnie plan nie odsyła do konkretnych przepisów określających obowiązki dla terenów pozostających w sąsiedztwie lasu czy terenów przeznaczonych do zalesienia, a jeśli chodzi o linię zabudowy wyznaczaną w stosunku do ściany lasu – winny ją wprost ustalać przepisy części tekstowej i graficznej mpzp w ramach obowiązujących w tym zakresie przepisów. Wskazał na to wojewoda w skardze przywołując § 271 ust. 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (...)”;
- 12 maja 2015 r. Sygn. akt IV SA/Wa 280/15.

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 ocenie organu nadzoru, w przedmiotowej sprawie doszło do naruszenia, w sposób istotny zasad i trybu sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co oznacza konieczność wyeliminowania, części ustaleń uchwały z obrotu prawnego.

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

- art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., w zakresie zgodności z przepisami odrębnymi, w tym zakresie dotyczącym ochrony gruntów rolnych i leśnych oraz rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie;
- art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 8 rozporządzenia w sprawie planu, w zakresie formułowania ustaleń dotyczących szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym;
- 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 podlegających ochronie 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 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 okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XIX/86/2016 Rady Gminy Sabnie z dnia 3 marca 2016 r. „*w sprawie: uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru powiązanego ze zbiornikiem głównym Niewiadoma w miejscowościach Kupientyn, Kupientyn-Kolonia, Nieciecz Włociańska i Niewiadoma*”, w części dotyczącej ustaleń wskazanych w petitum niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, 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 terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

Wojewoda Mazowiecki:
Zdzisław Szipiera