



WOJEWODA MAZOWIECKI

LEX-I.4131.243.2016.MO

Warszawa, 30 grudnia 2016 r.

**Rada Gminy w Kuczborku – Osadzie
ul. Mickiewicza 7a
09 – 310 Kuczbork – Osada**

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446 i 1579)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XX/151/2016 Rady Gminy w Kuczborku – Osadzie z dnia 29 listopada 2016 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów zlokalizowanych w rejonie miejscowości Gościszka, Bagienice Małe oraz Bagienice Duże, gmina Kuczbork – Osada, w zakresie ustaleń:

- § 2 ust. 1 pkt 7 uchwały;
- § 4 pkt 9 uchwały;
- § 4 pkt 10 uchwały;
- § 5 pkt 6 uchwały;
- § 5 pkt 7 lit. e uchwały;
- § 5 pkt 9 uchwały;
- § 7 pkt 10 uchwały;
- § 8 pkt 6 uchwały;
- części tekstowej i graficznej uchwały, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 8RM.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 listopada 2016 r. Rada Gminy w Kuczborku – Osadzie podjęła uchwałę Nr XX/151/2016 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów zlokalizowanych w rejonie miejscowości Gościszka, Bagienice Małe oraz Bagienice Duże, gmina Kuczbork – Osada.

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 2016 r. poz. 778 z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”.

Stosownie do zapisów art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p., miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, uchwalanym zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. Artykuł 94 Konstytucji RP stanowi, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, a zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. W przypadku aktów prawa miejscowego z zakresu planowania przestrzennego, tj. w odniesieniu do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, regulację zasad i trybu ich sporządzania, określa ustawa o p.z.p.

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

Zgodnie z 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 łąd 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.);
- wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej (art. 1 ust. 2 pkt 4 ustawy o p.z.p.);
- wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia (art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p.);
- prawo własności (art. 1 ust. 2 pkt 7 ustawy o p.z.p.).

Z kolei tryb uchwalenia planu, określony w art. 17 ustawy o p.z.p., odnosi się do kolejno podejmowanych czynności planistycznych, określonych przepisami ustawy, gwarantujących

możliwość udziału zainteresowanych podmiotów w procesie planowania (poprzez składanie wniosków i uwag) i pośrednio do kontroli legalności przyjmowanych rozwiązań w granicach uzyskiwanych opinii i uzgodnień.

Egzegeza przytoczonych powyżej przepisów prowadzi do konkluzji, iż zgodnie z wolą ustawodawcy, ustalenia planu muszą zawierać zasady, o których mowa w art. 15 ustawy o p.z.p., które uwzględniają również wartości, o których mowa w art. 1 ust. 2 ustawy o p.z.p. Zgodnie z art. 15 ustawy o p.z.p., projekt planu miejscowego zawiera część tekstową i graficzną (ust. 1), a art. 20 ust. 1 stanowi, że część tekstowa planu stanowi treść uchwały, a część graficzna stanowi załącznik do uchwały. Ocenie legalności podlega zarówno treść uchwały przyjmującej plan miejscowy, jak i załączniki, czyli m.in. część graficzna.

Zakres przedmiotowy władztwa planistycznego gminy, w ramach którego ma ona możliwość wpływu na sposób wykonywania prawa własności, przez właścicieli i użytkowników terenów objętych ustaleniami planu miejscowego, nie jest nieograniczony i został szczegółowo określony w ustawie o p.z.p. poprzez wskazanie obowiązkowej i fakultatywnej (dopuszczalnej) treści planu miejscowego (art. 15 ust. 2 i 3) oraz w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), zwanego dalej „*rozporządzeniem w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.*”, w szczególności zaś w jego ustaleniach zawartych w § 3, 4 i 7 oraz w § 8 ust. 2 zd. 1, który stanowi, że: „*Na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego*”.

Oznacza to, że nie każde rozstrzygnięcie związane swobodnie z przeznaczeniem, zagospodarowaniem i użytkowaniem terenu może być włączone do ustaleń planu, a jedynie takie, które mieści się ściśle w ramach tego, co ustawa określa ogólnie, jako ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenia inwestycji celu publicznego i określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu, a konkretnie wylicza w art. 15, natomiast ww. rozporządzenie doszczegóławia, jako nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów, określone w § 4 tego rozporządzenia. W szczególności, wobec zasady hierarchiczności źródeł prawa, przedmiotem regulacji planu nie mogą być kwestie, które podlegają regulacjom aktów wyższego rzędu, ani tym bardziej regulacje planu nie mogą być z nimi sprzeczne.

Organ nadzoru zobowiązany jest do badania zgodności uchwały ze stanem prawnym obowiązującym w dacie podjęcia przez radę gminy uchwały i w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa, do podjęcia interwencji, stosownej do posiadanych kompetencji w tym zakresie.

Wskazać również należy, iż 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.

Stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., organ wykonawczy gminy sporządza plan miejscowy zgodnie z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem miejscowym. W odniesieniu do przedmiotowego planu miejscowego zastosowanie będą miały m.in. przepisy:

- ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r. poz. 1774 z późn. zm.);
- ustawy z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz. U. z 2015 r. poz. 774 z późn. zm.).

Poprzez zdefiniowanie w § 2 ust. 1 pkt 7 uchwały, pojęcia *infrastruktury technicznej*, w brzmieniu: „1. Ilekroć w uchwale jest mowa o: (...) 7) **infrastrukturze technicznej** – należy przez to rozumieć przewody lub urządzenia wodociągowe, kanalizacyjne, ciepłownicze, elektryczne, gazowe i telekomunikacyjne;”, Rada Gminy w Kuczborku – Osadzie nie tylko wykroczyła poza zakres wynikający z art. 15 ustawy o p.z.p., ale również częściowo powtórzyła, jak też częściowo zmodyfikowała przepisy rangi ustawowej. 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”. Tym samym naruszono zasady sporządzania planu, pojmowane jako merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy, w zakresie zawartości ustaleń planu.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, jako prawo miejscowe, winien być zgodny z obowiązującymi przepisami prawa. Rada gminy nie posiada kompetencji do dowolnej interpretacji tych przepisów oraz do regulowania powyższych kwestii w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego odmiennie, czy też do dokonywania ich modyfikacji. Organ nadzoru stoi na stanowisku, iż przepisy ustawy o p.z.p., nie dają podstaw do przyjęcia, że organy samorządu terytorialnego zostały upoważnione do modyfikowania obowiązujących przepisów prawa.

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 w Kuczborku – Osadzie, 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”.

Wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej stwarza ponadto 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.

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 odmienniej, 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.

Organ nadzoru wskazuje również, że zgodnie z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) „Do projektów aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale I w rozdziałach 1-7 i w dziale II, a do przepisów porządkowych - również w dziale I w rozdziale 9, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej.”. Zgodnie z:

- § 134 załącznika do rozporządzenia „Podstawą wydania uchwały i zarządzenia jest przepis prawny, który: 1) upoważnia dany podmiot do uregulowania określonego zakresu spraw; 2) wyznacza zadania lub kompetencje danego podmiotu.”;
- § 135 załącznika do rozporządzenia „W uchwale i zarządzeniu zamieszcza się przepisy prawne regulujące wyłącznie sprawy z zakresu przekazanego w przepisie, o którym mowa w § 134 pkt 1, oraz sprawy należące do zadań lub kompetencji podmiotu, o których mowa w § 134 pkt 2.”;
- § 137 załącznika do rozporządzenia „W uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw oraz przepisów innych aktów normatywnych”.

Biorąc powyższe pod uwagę, stwierdzić należy, iż ustalenia § 2 ust. 1 pkt 7 uchwały, jako naruszające przepisy odrębne, w związku z częściowym powtórzeniem i modyfikacją art. 143 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, przesadzają o konieczności ich wyłączenia z obrotu prawnego. Ustalenia uchwały, w tym zakresie, stanowią o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego, co na mocy art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., skutkuje stwierdzeniem ich nieważności. Powyższe ustalenia uchwały naruszają także dyspozycję art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., zobowiązującą do sporządzenia planu miejscowego zgodnie z przepisami odrębnymi.

Podejmując przedmiotową uchwałę Rada Gminy w Kuczborku – Osadzie naruszyła również przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz wykroczyła poza zakres delegacji ustawy o p.z.p., w związku z ustaleniami dotyczącymi zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości. Powyższe naruszenia wynikają z ustaleń zawartych w:

- § 4 pkt 1 i pkt 9 uchwały, w brzmieniu: „Dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami **2R, 3R, 5R, 9R, 10R** ustala się: 1) przeznaczenie – tereny rolnicze; (...) 9) szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym: a) ustala się minimalną powierzchnię działki – 3000,0 m², b) ustala się kąt położenia granic działki w stosunku do pasa drogowego – od 60° do 120°, c) ustala się, że parametry określone w lit. a-b nie dotyczą wydzielania działek pod infrastrukturę techniczną; d) nie ustala się granic obszarów wymagających scalenia i podziału nieruchomości;”;
- § 5 pkt 1 i pkt 9 uchwały, w brzmieniu: „Dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem **IRU** ustala się: 1) przeznaczenie – teren obsługi produkcji w gospodarstwach rolnych; (...) 9) szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem

miejscowym: a) ustala się minimalną powierzchnię działki – 3000,0 m², b) ustala się kąt położenia granic działki w stosunku do pasa drogowego – od 60° do 120°, c) ustala się, że parametry określone w lit. a-b nie dotyczą wydzielania działek pod infrastrukturę techniczną; d) nie ustala się granic obszarów wymagających scalenia i podziału nieruchomości;”;

- § 6 pkt 1 i pkt 9 uchwały, w brzmieniu: „Dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem **8RM** ustala się: 1) przeznaczenie – teren zabudowy zagrodowej w gospodarstwach rolnych; (...) 9) szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym: a) ustala się minimalną powierzchnię działki – 3000,0 m², b) ustala się kąt położenia granic działki w stosunku do pasa drogowego – od 60° do 120°, c) ustala się, że parametry określone w lit. a-b nie dotyczą wydzielania działek pod infrastrukturę techniczną; d) nie ustala się granic obszarów wymagających scalenia i podziału nieruchomości;”.

Zgodnie ze wstępną częścią uzasadnienia, ustalenia planu miejscowego winny zawierać zasady, o których mowa w art. 15 ustawy o p.z.p. Stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo „szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym”, przy czym przez czynności te należy rozumieć szczegółowo określoną, jednolitą procedurę „scalania i podziału nieruchomości”, o której mowa w Dziale III, Rozdziale 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Ponadto, zgodnie z § 4 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., „ustalenia dotyczące szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości powinny zawierać określenie parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, w szczególności minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek, ich powierzchni oraz określenie kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego”.

W § 4 pkt 9, § 5 pkt 9 i § 6 pkt 9 uchwały, zawarto ustalenia dotyczące scalania i podziału nieruchomości dla terenów przeznaczonych w planie na cele rolne, tj.: dla terenów rolniczych, oznaczonych symbolami: **2R**, **3R**, **5R**, **9R** i **10R**, dla terenu przeznaczonego pod obsługę produkcji w gospodarstwach rolnych, oznaczonego symbolem **1RU** oraz dla terenu zabudowy zagrodowej w gospodarstwach rolnych, oznaczonego symbolem **8RM**.

Tymczasem dla nieruchomości położonych w planie 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 wydzielania 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 z późn. zm.).

Biorąc powyższe pod uwagę, należy stwierdzić, iż ustalenia § 4 pkt 9, § 5 pkt 9 i § 6 pkt 9 uchwały, ustalające zasady i warunki scalania i podziału na gruntach **przeznaczonych na cele rolne**, wykraczają poza delegację wynikającą z art. 15 ustawy o p.z.p. oraz naruszają dyspozycję art. 101 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, w związku z art. 15 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 8

ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., co stanowi podstawę do stwierdzenia ich nieważności.

Pogląd organu nadzoru w powyższej kwestii podzielił m.in. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 25 października 2016 r. sygn. akt II OSK 92/15.

Stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., w planie miejscowym określa się „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 zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów”.

Przytoczony przepis ustawy jednoznacznie stanowi, że maksymalna i minimalna intensywność zabudowy, została określona jako „wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej”.

Tymczasem w:

- § 5 pkt 7 lit. e uchwały, zawarto ustalenia w brzmieniu: „Dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem **1RU**, ustala się: (...) e) maksymalny wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki – 60%,”;
- § 6 pkt 7 lit. f uchwały, zawarto ustalenia w brzmieniu: „Dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem **8RM**, ustala się: (...) e) maksymalny wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki – 60%,”.

Z ustaleń § 5 pkt 7 lit. e oraz § 6 pkt 7 lit. f uchwały wynika zatem, że maksymalny wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy został określony w odniesieniu do powierzchni działki, zamiast do powierzchni działki budowlanej. Wymóg określenia przedmiotowego wskaźnika w odniesieniu do działki budowlanej wynika nie tylko z ustawy o p.z.p., ale również z ustaleń zawartych w zdaniu wprowadzającym do:

- § 5 pkt 7 uchwały, w brzmieniu: „Dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem **1RU** ustala się: (...) 7) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalna i minimalna 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, maksymalna wysokość zabudowy, minimalna liczba miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów: (...)”;
- § 6 pkt 7 uchwały, w brzmieniu: „Dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem **8RM** ustala się: (...) 7) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalna i minimalna 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, maksymalna wysokość zabudowy, minimalna liczba miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów: (...)”.

Ponadto wskazać należy, iż wypełnieniem normy wskazanej w zdaniu wprowadzającym do § 5 pkt 7 oraz do § 6 pkt 7 uchwały, są ustalenia zawarte w § 5 pkt 7 lit. f oraz § 6 pkt 7 lit. g uchwały.

Biorąc powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza, że ustalenia § 5 pkt 7 lit. e oraz § 6 pkt 7 lit. f uchwały, naruszają dyspozycję art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., jak też są

wzajemnie sprzeczne z ustaleniami zawartymi w zdaniu wprowadzającym do § 5 pkt 7 oraz do § 6 pkt 7 uchwały.

Pojęcie „działki budowlanej”, zostało zdefiniowane w art. 2 pkt 12 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „Ileż w ustawie jest mowa o: (...) 12) „działce budowlanej” – 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;”.

Organ nadzoru wskazuje, że pojęcie „działka budowlana”, nie jest pojęciem tożsamym z pojęciem „działka”. Otóż skoro w przytoczonej powyżej definicji działki budowlanej zawarto pojęcie „nieruchomości gruntowej”, a także „działki gruntu”, to powyższe pojęcia należy rozważać 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 2016 r. poz. 380 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 2016 r. poz. 1629 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 2016 r. poz. 1034 z późn. zm.).

Zgodnie z art. 2 pkt 8 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne, „Ileż w ustawie jest mowa o: (...) 8) 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 zatem 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 § 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 § 5 pkt 7 lit. g uchwały, uchwałodawca operuje pojęciem: „działka”, co oznacza, że nie jest to pojęcie tożsame z pojęciem „działki budowlanej”.

Obowiązujący w przypadku przedmiotowego planu miejscowego, przepis art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., jednoznacznie wskazuje, iż ustalenia planu miejscowego dotyczące określenia wskaźnika maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy, dla terenów oznaczonych symbolami: 1RU i 8RM, **winny odnosić się do powierzchni działki budowlanej, nie zaś do powierzchni działki.**

Wskazane powyżej ustalenia zawarte w § 5 pkt 7 lit. e oraz § 6 pkt 7 lit. f uchwały, zostały podjęte bez umocowania prawnego wynikającego z przepisów ustawy o p.z.p., obowiązujących przy sporządzaniu i uchwalaniu przedmiotowego planu miejscowego. Powyższe stanowi o naruszeniu dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz podstawę do stwierdzenia ich nieważności.

Organ nadzoru dokonując oceny prawnej podjętej uchwały stwierdza, iż w ramach:

- § 5 pkt 6 uchwały, w brzmieniu: „Dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem **1RU** ustala się: (...) 6) wymagania wynikające z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych:
a) dopuszcza się lokalizację reklam w formie wolnostojącej o maksymalnej powierzchni 3,0 m²,
b) dopuszcza się sytuowanie szyldów reklamowych, tablic i plansz informacyjnych o maksymalnej powierzchni 3,0 m² na ogrodzeniach działek oraz na elewacji frontowej budynku pod warunkiem, że ich treść dotyczy jedynie działalności prowadzonej w danym budynku,
c) reklama nie może przesłaniać okien ani detali architektonicznych;”;
- § 8 pkt 6 uchwały, w brzmieniu: „Dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami **4KDW, 7KDW** ustala się: (...) 6) wymagania wynikające z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych – **zakaz lokalizacji wolno stojących nośników reklamowych;**”;

zawarto ustalenia dotyczące lokalizacji reklam, w tym zakazu ich realizacji, które wykraczają poza zakres delegacji ustawowej określonej w art. 15 ustawy o p.z.p. Tymczasem stosownie do dyspozycji art. 37a ustawy o p.z.p. zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, mogą być jedynie przedmiotem regulacji w formie oddzielnej uchwały, będącej aktem prawa miejscowego (vide art. 37a ust. 4 ustawy o p.z.p.), przy czym w uchwale tej, zgodnie z dyspozycją art. 37a ust. 3 ustawy o p.z.p., rada gminy może ustalić zakaz sytuowania ogrodzeń oraz tablic reklamowych i urządzeń reklamowych, z wyłączeniem szyldów.

W tym miejscu wskazać należy, iż z dniem 11 września 2015 r. weszła w życie ustawa o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu, która zawiera nowe regulacje dotyczące wprowadzania w gminie zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, w miejsce obowiązujących dotychczas unormowań zawartych w art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy o p.z.p., a więc ustaleń o charakterze fakultatywnym zawieranych w ramach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Uchylenie art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy o p.z.p., które nastąpiło na mocy art. 7 pkt 3 lit. b ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu, oraz dodanie do ustawy o p.z.p. nowych rozwiązań prawnych, stosownie do których o tym, czy zostaną wprowadzone zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, rada gminy decyduje odrębną od planu miejscowego uchwałą.

Postanowienia uchwały podjętej na podstawie art. 37a ust. 1 ustawy o p.z.p., obowiązują niezależnie od treści uchwały w sprawie planu miejscowego, która też jest aktem prawa miejscowego. Z kolei zgodnie z art. 12 ust. 2 ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu „Regulacje miejscowych planów

zagospodarowania przestrzennego obowiązujących w dniu wejścia w życie ustawy i przyjętych na podstawie art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy zmienianej w art. 7, w brzmieniu dotychczasowym, obowiązują do dnia wejścia w życie uchwały, o której mowa w art. 37a ust. 1 ustawy zmienianej w art. 7, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.”. Powyższe oznacza, iż z chwilą wejścia w życie takiej uchwały przestaną obowiązywać regulacje planów miejscowych w tym zakresie.

Jednocześnie ustawodawca w art. 12 ust. 3 ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu wskazał, iż „Do projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w stosunku do których podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu, nieuchwalonych przez radę gminy do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe.”. Przepis ten nie ma jednak w przedmiotowym przypadku zastosowania, albowiem proces sporządzania ww. planu został zainicjowany uchwałą Rady Gminy w Kuczborku – Osadzie Nr XIII/83/2016 w dniu 8 lutego 2016 r.

W tej sytuacji Rada Gminy w Kuczborku – Osadzie nie miała podstaw prawnych do regulowania kwestii, o których mowa w: § 5 pkt 6 i § 8 pkt 6 uchwały, w związku z utratą mocy art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p.

Ponadto organ nadzoru stwierdza, że plan zawiera również rozbieżności pomiędzy ustaleniami uchwały, dotyczące możliwości sytuowania zabudowy na terenach:

- rolniczych, oznaczonych symbolami: 2R, 3R, 5R, 9R i 10R;
- przeznaczonym pod lasy, oznaczonym symbolem 6ZL.

Powyższe rozbieżności wynikają z ustaleń zawartych w:

- § 4 pkt 1, pkt 7 i pkt 10 uchwały, w brzmieniu: „Dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami **2R, 3R, 5R, 9R, 10R** ustala się: 1) przeznaczenie – tereny rolnicze; (...) 7) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalna i minimalna 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, maksymalna wysokość zabudowy, minimalna liczba miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów – ustala się wyłącznie użytkowanie rolnicze, nie przewiduje się lokalizacji zabudowy; (...) 10) szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy – nie ustala się;”;
- § 7 pkt 1, pkt 7 i pkt 10 uchwały, w brzmieniu: „Dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem **6ZL** ustala się: 1) przeznaczenie – lasy; (...) 7) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalna i minimalna 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, maksymalna wysokość zabudowy, minimalna liczba miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów – nie ustala się; (...) 10) szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy – nie ustala się;”.

Z § 4 pkt 1 uchwały wynika, że tereny oznaczone symbolami: **2R, 3R, 5R, 9R, 10R** są terenami rolniczymi, dla których w myśl § 4 pkt 7 uchwały nie ustalono parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, bowiem ustala się wyłącznie ich rolnicze użytkowanie i nie przewiduje się na nich lokalizacji zabudowy. Tymczasem z § 4 pkt 10 uchwały wynika, że na terenach rolniczych: 2R, 3R, 5R, 9R i 10R możliwa jest zabudowa, bowiem nie ustalono na nich zakazu jej realizowania.

Analogicznie z § 7 pkt 1 uchwały wynika, że teren oznaczony symbolem **6ZL** został przeznaczony pod lasy, dla którego w myśl § 7 pkt 7 uchwały nie ustalono parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu. Powyższe ustalenia wskazują, że na tym terenie plan nie przewiduje zabudowy. Natomiast z § 7 pkt 10 uchwały wynika, że na terenie leśnym 6ZL możliwa jest zabudowa, bowiem nie ustalono na nim zakazu jej realizowania.

W związku z powyższym, w uchwale nie ustalono w jednoznaczny sposób zasad zagospodarowania i zabudowy na terenach oznaczonych symbolami: 2R, 3R, 5R, 9R, 10R i 6ZL, co stanowi o naruszeniu art. 4 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 1, 6 i 9 ustawy o p.z.p., a także § 4 pkt 1 i 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.

Ustalenia uchwały, w tym zakresie, stanowią o wewnętrznej sprzeczności planu miejscowego, a tym samym przesadzają o konieczności stwierdzenia jej nieważności w zakresie § 4 pkt 10 i § 7 pkt 10. Powyższe doprowadzi do spójności planu, w zakresie ustaleń dotyczących zasad zagospodarowania i zabudowy terenów oznaczonych symbolami: **2R, 3R, 5R, 9R, 10R i 6ZL**.

Dokonując analizy przedmiotowej uchwały stwierdzono, że narusza ona ustalenia obowiązującego Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Kuczbork – Osada przyjętego uchwałą Nr VI/26/2015 Rady Gminy w Kuczborku – Osadzie z dnia 31 marca 2015 r. w sprawie uchwalenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Kuczbork – Osada, zwanego dalej „Studium”.

Wiążący charakter studium wynika z przepisu art. 9 ust. 4 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „*Ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych*”, ale również z przepisu art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „*Wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem*” oraz art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., w myśl którego, plan miejscowy uchwała rada gminy po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium.

Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Szczególny charakter studium i jego znaczenie w procesie planistycznym podkreśla ustawodawca w art. 27 ustawy o p.z.p. stanowiąc, iż zmiana studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane. Jednocześnie, stosownie do art. 28 ust. 1 ustawy, naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Skoro zarówno plan miejscowy, jak i studium składają się z części tekstowej i graficznej, a ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, to w celu zbadania czy plan miejscowy nie narusza ustaleń Studium konieczne jest nie tylko porównanie tekstu planu z tekstem studium, ale i odniesienie się do części graficznej (rysunku) planu i studium. Zakres i sposób tego związania uzależniony jest od ustaleń zawartych w studium, od zakresu i szczegółowości rozwiązań przestrzennych określonych w części tekstowej, a także stopnia powiązania części tekstowej z częścią graficzną. Zawsze jednak – niezależnie od zawartości części tekstowej i graficznej studium – podstawę stwierdzenia, że plan miejscowy nie narusza ustaleń studium, w rozumieniu art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., stanowią łącznie część tekstowa oraz część graficzna planu miejscowego i studium.

Istotnym wydaje się fakt, iż w studium dokonuje się kwalifikacji poszczególnych obszarów gminy i ich przeznaczenia, ale również określa się m.in. minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne, co wynika wprost z § 6 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz. U. Nr 118, poz. 1233).

Chociaż studium nie ma mocy aktu powszechnie obowiązującego, nie jest aktem prawa miejscowego, to jako akt planistyczny określa politykę przestrzenną gminy i bezwzględnie wiąże organy gminy przy sporządzeniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Przedstawione stanowisko potwierdza orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego: „*Ustalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, którego ustalenia muszą być zgodne z ustaleniami studium*” (wyrok NSA z dnia 8 czerwca 2011 r., sygn. akt I OSK 481/11, LEX nr 862582).

Określone obszary gminy mogą być zatem przeznaczone w planie miejscowym pod zabudowę lub funkcję danego rodzaju, jeśli wcześniej w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, gmina wskaże te obszary, jako przewidziane pod taką zabudowę lub taką funkcję. Podobnie należy traktować ustalone w studium minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne. Ustalenia planu miejscowego są konsekwencją zapisów studium. W ramach uprawnień wynikających z władztwa planistycznego gmina może zmienić w planie miejscowym dotychczasowe przeznaczenie określonych obszarów gminy, ale tylko w granicach zakreślonych ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Ustalone w studium minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne, również wiążą organa gminy przy sporządzaniu planu miejscowego, zaś zmiana tych parametrów może zostać dokonana jedynie poprzez zmianę ustaleń studium.

W ocenie organu nadzoru, określenie innego przeznaczenia terenu, czy też ustalenie innych wskaźników zagospodarowania terenu lub parametrów kształtowania zabudowy (tzw. parametrów urbanistycznych), w planie miejscowym niż w studium, należy zakwalifikować, jako istotne naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego, co stanowi przesłankę do stwierdzenia jego nieważności w całości lub części (poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru podzielił, m.in. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 12 lutego 2013 r., sygn. akt II OSK 2460/12).

Dokonując oceny prawnej podjętej uchwały, organ nadzoru wskazuje, że poprzez uchwalenie studium, organy gminy podejmują podstawowe ustalenia w zakresie kształtowania polityki przestrzennej. W studium określa się w szczególności kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów oraz kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny wyłączone spod zabudowy (art. 10 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p.), przy uwzględnieniu bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę, o którym mowa w art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d ustawy o p.z.p.

W rozporządzeniu w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, ustalono wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń części tekstowej projektu studium. Zgodnie z nimi, ustalenia dotyczące kierunków zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, powinny określać dopuszczalny zakres i ograniczenia tych zmian, a także zawierać wytyczne ich określania w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego (§ 6 pkt 1 ww. rozporządzenia), zaś ustalenia dotyczące kierunków i wskaźników dotyczących zagospodarowania oraz użytkowania terenów, powinny w szczególności określać minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne, uwzględniające wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury oraz zrównoważonego rozwoju, wskazywać tereny do wyłączenia spod zabudowy, a także zawierać wytyczne określania tych wymagań w planach miejscowych (§ 6 pkt 2 ww. rozporządzenia).

Analiza tekstu Studium, prowadzi do wniosku, iż wbrew opisanej powyżej zasadzie, ustalenia planu odnoszące się do jednostki terenowej przeznaczonej pod użytkowanie rolnicze, są niezgodne z ustaleniami Studium, w zakresie określenia maksymalnej wysokości zabudowy zagrodowej lokalizowanej na tych terenach.

Niezgodność planu ze Studium, w zakresie ustalenia określenia maksymalnej wysokości zabudowy zagrodowej, dotyczy terenu oznaczonego w planie symbolem **8RM**.

Na rysunku Studium pn. *Kierunki zagospodarowania przestrzennego*, teren oznaczony w planie symbolem 8RM, znajduje się w granicach terenów użytkowanych rolniczo (grunty orne, użytki zielone), położonych w miejscowości Bagienice Duże.

Zgodnie z ustaleniami tekstu Studium – część II, pn. *Kierunki zagospodarowania przestrzennego*, rozdział 1 pn. *Kierunki zmian w strukturze przestrzennej oraz przeznaczenia terenów (...)* „W strukturze przestrzennej gminy Kuczbork – Osada wyróżnia się tereny o następującym przeznaczeniu: (...) – Tereny użytkowane rolniczo obejmują grunty orne, użytki zielone oraz zabudowę zagrodową a także drogi dojazdowe do pól. Zasady zagospodarowania określono w punkcie ... *Kierunki i zasady kształtowania rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej.*”.

W pkt 4 pn. *Kierunki i zasady kształtowania rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej*, zawarto m.in. zapisy w brzmieniu: „**Zasady kształtowania rolniczej przestrzeni produkcyjnej:** – podstawowe formy użytkowania terenów rolnych to uprawy rolnicze, łąki i pastwiska, siedliska rolnicze, rowy i drogi dojazdowe do pól, (...)”. Z powyższych ustaleń Studium wynika, że zabudowa zagrodowa jest jedną z podstawowych form użytkowania terenów rolnych, a tym samym ustalenia planu powinny spełniać standardy jej kształtowania określone w Studium.

Zgodnie z ustaleniami tekstu Studium – część II, pn. *Kierunki zagospodarowania przestrzennego*, rozdział 2 pn. *Kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów*, w brzmieniu: „W zakresie kształtowania zagospodarowania terenów przewidzianych do zainwestowania zgodnie ze wskazanym przeznaczeniem, Studium określa następujące zasady: (...) – standardy kształtowania zabudowy: Rodzaj zabudowy (...) Zagrodowa (...) Maksymalna wysokość zabudowy (...) **12m** (...) – dopuszcza się w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego odstępstwo od określonych w Studium wskaźników zabudowy i zagospodarowania terenów maksymalnie **do 20%**, (...) – na terenach zabudowy produkcyjnej, specjalistycznej produkcji zwierzęcej i zagrodowej dopuszcza się wysokość obiektów wynikającą z wymogów technologicznych i konstrukcyjnych,”.

Zgodnie z przytoczonymi powyżej ustaleniami części tekstowej Studium dla zabudowy zagrodowej, obowiązuje maksymalna wysokość zabudowy 12 m, z dopuszczeniem jej odstępstwa maksymalnie do 20 %. **Taka też wysokość zabudowy zagrodowej winna zostać przyjęta w sporządzanym planie miejscowym.** Biorąc pod uwagę dopuszczone odstępstwo, wysokość zabudowy zagrodowej nie może przekraczać 14,4 m.

Tymczasem z ustaleń uchwały wynika, że powyższe ustalenia Studium nie zostały uwzględnione w planie. Dotyczy to terenu oznaczonego symbolem **8RM**, dla którego w § 6 pkt 7 lit. b uchwały, zawarto ustalenia w brzmieniu: „b) **maksymalna wysokość zabudowy – 15,0 m**, budynki mieszkalne do dwóch kondygnacji nadziemnych, budynki garażowe, gospodarcze i inwentarskie jednokondygnacyjne,”.

Mając na uwadze zapisy Studium, w zakresie zasad kształtowania zabudowy terenów przewidzianych do zainwestowania, w tym dotyczące określania maksymalnej wysokości zabudowy, to przyjęcie w przedmiotowym planie miejscowym, maksymalnej wysokości zabudowy zagrodowej o wartości odbiegającej od określonej w Studium, nawet przy uwzględnieniu dopuszczonego odstępstwa, wskazuje na naruszenie ustaleń Studium, w związku z art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 oraz art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p.

Reasumując, wskazane ustalenia planu miejscowego naruszają ustalenia Studium, co stanowi przesłankę do stwierdzenia nieważności wszystkich ustaleń planu dla wskazanej jednostki terenowej.

Wskazać przy tym trzeba, iż ustalenia dotyczące maksymalnej wysokości zabudowy, na mocy art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., **uznane zostały przez ustawodawcę za obligatoryjny element ustaleń planu miejscowego, to zachodzi konieczność wyeliminowania z obrotu prawnego jednostki terenowej 8RM.**

Kwestie dotyczące zachowania wymogu zgodności ustaleń planu miejscowego z ustaleniami studium, były już przedmiotem prawomocnych wielokrotnych rozstrzygnięć Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, m.in. w sprawach:

- sygn. akt II OSK 2460/12 z dnia 12 lutego 2013 r.;
- sygn. akt II OSK 3140/13 z dnia 23 czerwca 2014 r.;
- sygn. akt II OSK 784/14, z dnia 13 czerwca 2014 r.;
- sygn. akt II OSK 1599/14 z dnia 2 października 2014 r.;
- sygn. akt IV SA/Wa 2595/12 z dnia 28 lutego 2013 r.;
- sygn. akt IV SA/Wa 629/14 z dnia 25 czerwca 2014 r.;
- sygn. akt IV SA/Wa 1550/13 z dnia 20 listopada 2013 r.;
- sygn. akt IV SA/Wa 2112/13 z dnia 9 grudnia 2013 r.;
- sygn. akt IV SA/Wa 45/15 z dnia 14 kwietnia 2015 r.;
- sygn. akt II OSK 92/15 z dnia 25 października 2016 r.

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 wyeliminowania części ustaleń uchwały, w zakresie wskazanym w petitum rozstrzygnięcia nadzorczego, z obrotu prawnego.

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

- art. 4 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 1, 6 i 9 ustawy o p.z.p., a także § 4 pkt 1 i 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., w zakresie jednoznacznego określenia zasad zabudowy i zagospodarowania terenów;
- art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., w zakresie określenia wskaźników kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu;
- art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., w zakresie określenia zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości;
- art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., w zakresie zgodności z przepisami odrębnymi;
- art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., w zakresie nienaruszalności ustaleń studium;
- 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.

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, nietyczące istoty zagadnienia. Za nieistotne naruszenie należy uznać takie, które jest mniej doniosłe w porównaniu z innymi przypadkami wadliwości, jak nieściśłość prawna czy też błąd, który nie ma wpływu na istotną treść aktu (wyrok WSA w Szczecinie z dnia 13 kwietnia 2006 r.,

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

Wziąwszy powyższe pod uwagę organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały XX/151/2016 Rady Gminy w Kuczborku – Osadzie z dnia 29 listopada 2016 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów zlokalizowanych w rejonie miejscowości Gościszka, Bagienice Małe oraz Bagienice Duże, gmina Kuczbork – Osada, w zakresie ustaleń:

- § 2 ust. 1 pkt 7 uchwały;
- § 4 pkt 9 uchwały;
- § 4 pkt 10 uchwały;
- § 5 pkt 6 uchwały;
- § 5 pkt 7 lit. e uchwały;
- § 5 pkt 9 uchwały;
- § 7 pkt 10 uchwały;
- § 8 pkt 6 uchwały;
- części tekstowej i graficznej uchwały, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 8RM, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, skutkuje wstrzymaniem jego wykonania, w tym zakresie, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

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

WOJEWODA MAZOWIECKI

Zdzisław Sipiera