



WOJEWODA MAZOWIECKI

LEX-I.4131.253.2016.BL

Warszawa, 13 stycznia 2017 r.

**Rada Gminy w Ciepeliowie
ul. Czachowskiego 1
27 – 310 Ciepeliów**

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 XXVII/146/2016 Rady Gminy w Ciepeliowie z dnia 8 grudnia 2016 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Ciepeliów”, w zakresie ustaleń:

- § 4 pkt 9 uchwały;
- § 10 pkt 2 lit. a uchwały;
- § 10 pkt 2 lit. b uchwały, w odniesieniu do sformułowania: „budynków mieszkalnych” w zakresie budynków mieszkalnych jednorodzinnych;
- § 10 pkt 6 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) na działce (...)”;
- § 10 pkt 8 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) w stosunku do powierzchni działki (...)”;
- § 17 uchwały, w zakresie sformułowania: „w każdą stronę (...), 2WS, 3WS oraz pozostałych rowów i cieków wodnych (...)”;
- § 17 pkt 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) lub cieków wodnych (...)”;
- § 18 ust. 2 pkt 2 uchwały, w odniesieniu do gruntów rolnych klasy III, występujących w granicach terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami: 4RM i 5RM, z wyłączeniem urządzeń służących wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno-spożywczemu;
- § 18 ust. 2 pkt 3 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowy, (...) rozbudowy, (...)”, w odniesieniu do gruntów rolnych klasy III, występujących w granicach terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami: 4RM i 5RM, z wyłączeniem urządzeń służących wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno-spożywczemu;
- § 19 uchwały, w odniesieniu do jednostek terenowych: od 1RM do 5RM, R, 1ZL i 2ZL oraz od 1ZA do 7ZA.

Uzasadnienie

Rada Gminy w Ciepeliowie na sesji w dniu 8 grudnia 2016 r., podjęła uchwałę Nr XXVII/146/2016 „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Ciepeliów”. Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 i art. 28 ust. 2 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 przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. Artykuł 94 Konstytucji RP stanowi, iż organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień 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.

Z dyspozycji art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p. wynika, że 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.

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.

W przedmiotowej sprawie doszło do naruszenia, w sposób istotny, zasad i trybu sporządzania planu miejscowego, 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.

Zgodnie z zasadami sporządzania planu miejscowego, dotyczącymi zakresu obowiązujących ustaleń planu miejscowego, określonego w art. 15 ust. 2 ustawy o p.z.p., plan powinien zawierać ustalenia dotyczące określenia m.in. zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu.

Stosownie do ustaleń art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p.: „W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) 6) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów;”.

Tymczasem w § 10 pkt 6 i 8 uchwały, sformułowano ustalenia, w brzmieniu: „Dla terenów zabudowy zagrodowej w gospodarstwach rolnych, hodowlanych i ogrodniczych oznaczonych na rysunku planu symbolami 1RM, 2RM, 3RM, 4RM, 5RM ustala się następujące zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu: (...)

6) wskaźnik intensywności zabudowy na działce: od 0,05 do 0,9; (...)

8) *minimalny udział powierzchni terenu biologicznie czynnego w stosunku do powierzchni **działki**: 30%; (...)*”.

Organ nadzoru wskazuje, że z redakcji znowelizowanego art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. wynika, że wszystkie wskaźniki w zakresie zasad kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu wymienione ww. przepisie, z woli samego ustawodawcy, **odnoszą się do powierzchni działki budowlanej**, nie zaś do powierzchni działki.

Plan miejscowy sporządzany na podstawie ustawy o p.z.p., powinien stosować przepisy zawarte w tej ustawie. Oznacza to konieczność formułowania ustaleń m.in. w zakresie zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu, w dostosowaniu do zakresu pojęciowego określonego na potrzeby tej ustawy. W związku z powyższym, ustalenia planu miejscowego dotyczące ww. wskaźników, powinny zostać ustalone w odniesieniu do ustawowej definicji „**działki budowlanej**”, określonej w art. 2 pkt 12 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „*Ilekroć 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;*”.

Tymczasem na potrzeby przedmiotowego planu miejscowego użyto pojęcia „działki”, zamiast „działki budowlanej”, o której mowa w ustawie o p.z.p.

Organ nadzoru wskazuje, że pojęcie „działka budowlana”, nie jest pojęciem tożsamym z pojęciem „działka”. Definicja **działki budowlanej**”, określona została przez ustawodawcę w ww. art. 2 pkt 12 ustawy o p.z.p.

Zgodnie z ustawą z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2016 r. poz. 2147 z późn. zm.) 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, „*Ilekroć 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 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 przepisów prowadzi do wniosku, że obie te definicje łączy ciągłość gruntu, jako części powierzchni ziemskiej, oraz jednorodność prawna pod względem podmiotowym. Oczywisty jest więc wniosek, że pojęcie nieruchomości nie jest tożsame z pojęciem działki ewidencyjnej, jako najmniejszej jednostki powierzchniowej podziału kraju dla celów ewidencji. Tymczasem w ustaleniach planu uchwałodawca operuje pojęciem: „*działka*”, co oznacza, iż nie jest to pojęcie tożsame z pojęciem „*działki budowlanej*”.

Organ nadzoru wskazuje, że skoro w cytowanych powyżej przepisach określono sposób ustalania wskaźnika intensywności zabudowy oraz powierzchni biologicznie czynnej, to tym samym Rada Gminy w Ciepeliowie nie była uprawniona do regulowania tych kwestii w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego w sposób odmienny. **Kwestionowany przepis uchwały stanowi nie tylko niezgodną z prawem modyfikację przepisów, ale również w sposób nieuzasadniony rozszerza kompetencję organu uchwałodawczego gminy.** Tym samym naruszono, w sposób istotny, zasady sporządzania planu, pojmowane jako merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy w zakresie zawartości ustaleń planu. Parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny być precyzyjne, konkretnie określone, zawężające pole interpretacji, aby nie mogły być rozumiane zbyt szeroko przez organy stosujące prawo.

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 Ciepeliowie, 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”.

Należy również wskazać, iż z dyspozycji art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. wynika, iż plan miejscowy składa się zarówno z części tekstowej, jak i części graficznej. Powyższe znajduje swoje potwierdzenie także w § 2 pkt 4 i § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587).

Treść tych przepisów wyraźnie wskazuje, iż część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. Część tekstowa planu zawiera normy prawne, rysunek planu obowiązuje więc tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu. Powyższe znajduje swoje odzwierciedlenie w judykaturze, w tym, m.in. w:

- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 marca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2673/12, w którym Sąd stwierdził, iż „(...) zgodnie z art. 15 ust. 1 i § 2 pkt 4 oraz art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., projekt planu miejscowego zawiera część tekstową oraz graficzną i tak należy też rozumieć pojęcie "projekt planu miejscowego "; część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna załącznik do uchwały. Nadto na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego (§ 8 ust. 2 rozporządzenia). Z powołanych unormowań wynika, że część tekstowa planu winna znaleźć odzwierciedlenie w części graficznej. Zaś sprzeczność, brak korelacji, spójności rozważane są w kategoriach naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego. (...)”;
- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 września 2013 r., sygn. akt II OSK 1377/13, w brzmieniu: „W niniejszej sprawie zgodzić należy się z sądem I instancyjnym, iż zgodnie z art. 15 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2003r Nr 80, poz. 717 ze zm.) obydwie części planu (graficzna i tekstowa) winny być spójne, co oznacza że pełny obraz rozwiązań planistycznych tj. przeznaczenie poszczególnych obszarów na terenie objętych planem daje dopiero łączne odczytanie obydwu części.”;
- postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 18 marca 2011 r., sygn. akt II OZ 191/11, w brzmieniu: „Sąd słusznie wskazał, że oczywistym jest, że stwierdzenie nieważności określonych uregulowań w części tekstowej planu oznacza utratę ważności odpowiadających im rozwiązań graficznych przyjętych na rysunku planu. Zgodnie bowiem z art. 20 ust. 1 zdanie drugie ustawy z dnia z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.) część tekstowa planu stanowi treść uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Przepis § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587) stanowi, iż na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń. Treść tych przepisów wyraźnie wskazuje, iż część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część tekstowa planu zawiera normy prawne, rysunek planu obowiązuje więc tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu.” (publ. LEX 1080455);
- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 6 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1458/11, w którym „Sąd zwraca uwagę, że pod pojęciem "ustaleń planu" należy rozumieć jego merytoryczną treść mającą charakter normatywny, co oznacza, że ustalenia normatywne planu należy odkodowywać zarówno z jego części tekstowej, jak i graficznej.”

(publ. LEX 1070339);

- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 lutego 2007 r., sygn. akt II OSK 508/06, w którym Sąd stwierdził: „Błędne jest stanowisko skarżącego, że część graficzna planu zagospodarowania przestrzennego może zawierać oznaczenia niemające odniesienia wprost do części tekstowej planu i że zgodnie z art. 8 ust. 1 pow. ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym ustalenia części graficznej miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego stanowią treść uchwały rady gminy składającą się na przepis gminny w postaci norm tekstowych. Część graficzna (rysunek planu) stanowi wprawdzie integralną część planu, pełni jednak rolę służebną i wyjaśniającą tekst i jest wiążąca pod warunkiem, że tekst planu odsyła do rysunku lub do niego nawiązuje. Sam rysunek (część graficzna) nie jest ani przepisem, ani normą prawną i obowiązuje tylko w łączności z częścią tekstową planu. Nie może więc zawierać oznaczeń, które nie znajdują oparcia w części tekstowej planu.”;
- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 grudnia 2007 r., sygn. akt II OSK 1732/06, teza 2 „Skoro, moc wiążąca rysunku planu wynika z zapisów części tekstowej, to tekst planu winien wskazywać na przeznaczenie określonego terenu pod ulicę, a część graficzna odzwierciedlać konkretny zapis.” (publ. LEX nr 418919);
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 13 października 2009 r. sygn. akt II SA/Lu 393/09, w którym stwierdzono: „W tym zakresie należy pamiętać, iż plan miejscowy składa się z części tekstowej, zawierającej ustalenia planowe oraz graficznej (rysunku planu). Rysunek planu jest zatem integralną częścią planu i ma tym samym moc wiążącą. Część graficzna planu jest „uszczegółowieniem” części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie - z uwzględnieniem zarówno części graficznej jak i tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu. Część tekstowa planu nie może zatem zawierać ustaleń, które nie znajdują oparcia w części graficznej planu.”;
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 16 maja 2015 r., sygn. akt IV SA/Po 256/13, w którym stwierdzono, że: „W tym zakresie należy pamiętać, że plan miejscowy składa się z części tekstowej, zawierającej ustalenia planowe oraz graficznej (rysunku planu). Rysunek planu jest zatem integralną częścią planu i ma tym samym moc wiążącą. Część graficzna planu jest „uszczegółowieniem” części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie - z uwzględnieniem zarówno części graficznej jak i tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu.”;
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 17 czerwca 2015 r., sygn. akt II SA/Gd 318/14, w którym Sąd stwierdził, iż: „Art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowi, że 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. Następnie art. 20 ust. 1 tej ustawy wyjaśnia, że część tekstowa planu stanowi treść uchwały, a część graficzna stanowi załącznik do uchwały. Ponadto zgodnie z § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. z 2003 r., nr 164, poz. 1587) na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń. Z powołanych przepisów wynika, że plan miejscowy składa się z części tekstowej, zawierającej ustalenia planowe oraz z części graficznej (rysunku planu). Rysunek planu jest zaś integralną częścią planu i ma tym samym moc wiążącą. Część graficzna planu jest „uszczegółowieniem” części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie - z uwzględnieniem zarówno części graficznej jak i tekstowej. Z tych też względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia

16 maja 2013 r., sygn. akt IV SA/Po 256/13). Skoro inaczej kształtuje się normatywność części tekstowej, a nieco inaczej - części graficznej rzeczonoego planu, będącej jego integralnym elementem a także z uwagi na fakt, że część graficzna stanowi wyjaśnienie (uzupełnienie) części tekstowej, to powstałe w ten sposób nieścisłości mogą uniemożliwić zastosowanie planu w praktyce. Pamiętać bowiem trzeba, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest podstawowym narzędziem planistycznym, za pomocą którego w sposób wiążący ustala się przeznaczenie terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określa sposoby ich zagospodarowania i zabudowy (art. 14 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego (art. 14 ust. 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym), a jego ustalenia kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości (art. 6 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Wiążą one zatem zarówno podmioty władzy, w tym organy administracji publicznej, jak i podmioty pozostające poza strukturą tej władzy, tj. jednostki i ich organizacje (zob. orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 22 lutego 2001 r., sygn. akt III RN 203/00, OSNP 2001, nr 20, poz. 606). Dlatego też ewidentna sprzeczność pomiędzy treścią uchwały a jej częścią graficzną narusza zasady sporządzenia planu miejscowego i w konsekwencji powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 5 listopada 2010 r., sygn. akt II SA/Po 486/10, <https://orzecznia.nsa.gov.pl>).”.

Z przytoczonych powyżej stanowisk judykatury wynika, że zarówno z przepisów ustawy o p.z.p., jak i poprzednio obowiązującej ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 z późn. zm.), rysunek planu miejscowego obowiązywał tylko w takim zakresie, w jakim został on opisany w części tekstowej. Stanowisko judykatury potwierdza również doktryna:

- Igor Zachariasz *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Komentarz LEX*, Warszawa 2013 LEX a Wolters Kluwer business, str. 153 teza 2. do art. 15: „Projekt planu miejscowego zawiera część tekstową i graficzną. Zgodnie z poglądem reprezentowanym w orzecznictwie sądów administracyjnych, rysunek planu jako znak graficzny nie może wiązać bezpośrednio, nie spełnia bowiem wymogów normy prawnej związanych z jej klasyczną budową: hipoteza, dyspozycja, sankcja. Rysunek planu w procesie stosowania prawa może być uwzględniony tylko w takim zakresie, w jakim jest "opisany" w tekście planu, ściślej - w jakim tekst planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku.”;
- Zygmunt Niewiadomski *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne Komentarz*, Warszawa 2013, Wydawnictwo C.H. Beck, str. 157 teza 2. do art. 15 „Projekt planu miejscowego a zatem przyszły plan miejscowy, musi zawierać część tekstową i graficzną. (...) Zgodnie z przepisami Proj.PlanZagR projektem planu miejscowego jest projekt tekstu planu miejscowego i projekt rysunku planu miejscowego. Tekst planu miejscowego stanowi treść uchwały rady gminy i jego redakcja przybiera postać przepisów prawnych. Rysunek planu jest załącznikiem graficznym do uchwały w sprawie planu miejscowego. Rysunek planu obowiązuje w takim zakresie, w jakim tekst planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku.”.

Stanowisko doktryny i judykatury, jak również sam przepis art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., a także § 2 pkt 4 i § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, nie pozostawia wątpliwości, iż ustalenia części graficznej wiążą w takim zakresie, w jakim są one opisane w części tekstowej.

Tymczasem niezgodność części tekstowej z częścią graficzną, stanowiąca o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego, dotyczy terenów *pozostałych rowów i cieków wodnych*, o których mowa w § 17 uchwały, a które to tereny nie zostały określone na rysunku planu, a także ustaleń § 4 pkt 9 uchwały w kontekście wyznaczonej linii rozgraniczającej oraz określonego przeznaczenia terenów 1WS, 2WS, 3WS, które zgodnie z § 16 pkt 1 uchwały stanowią tereny

rowów, a także ustaleń dotyczących zakazu sytuowania budynków od tych rowów. Z § 4 pkt 9 uchwały wynika, że „W zakresie zasad ochrony i kształtowania ład przestrzennego ustala się: (...) 9) dopuszczenie zachowania, likwidacji oraz realizacji rowów, kanałów i cieków wodnych na całym obszarze objętym planem; (...)”, podczas gdy zgodnie z ustaleniami § 17 uchwały: „W zakresie szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy ustala się w odległości 3,0 m w każdą stronę od linii rozgraniczającej terenów 1WS, 2WS, 3WS oraz pozostałych rowów i cieków wodnych: (...) 2) nakaz zapewnienia dostępu do rowów lub cieków wodnych dla przeprowadzenia robót związanych z utrzymaniem wód. ”. Ponadto w związku z ustaleniami § 16 uchwały, ustaleniem planu jest zachowanie istniejących rowów. Dodać również należy, iż teren 2WS graniczy z jednostkami terenowymi 3ZA i 4ZA, zaś teren 3WS graniczy z jednostkami terenowymi 5ZA i 6ZA, gdzie zgodnie z ustaleniami § 14 pkt 3 uchwały dla terenów oznaczony symbolem ZA (tereny zalesień) wprowadzono: „3) zakaz realizacji miejsc postojowych oraz lokalizacji budynków i budowli;”. Z kolei jednostka terenowa 1WS od północy graniczy z terenami R i Z, dla których zgodnie z ustaleniami odpowiednio § 12 pkt 2 i § 15 pkt 2 uchwały ustala się „zakaz realizacji miejsc postojowych oraz lokalizacji budynków i budowli”.

Organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., w związku z art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 909 z późn. zm.), przeznaczenia gruntów rolnych klasy I – III na cele nierolnicze dokonuje się w planie miejscowym i taka zmiana przeznaczenia wymaga zgody właściwego organu, z wyłączeniem gruntów spełniających łącznie następujące warunki:

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

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

Skoro ustawodawca, wskazuje na wymóg uwzględnienia w planowaniu przestrzennym ochrony gruntów rolnych i leśnych, to konkretyzację tej normy odnaleźć możemy w art. 3 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, zgodnie z którym, ochrona gruntów rolnych polega na: ograniczaniu przeznaczenia ich na cele nierolnicze lub nieleśne, zapobieganiu procesom degradacji i dewastacji gruntów rolnych oraz szkodom w produkcji rolniczej, powstającym wskutek działalności nierolniczej i ruchów masowych ziemi, rekultywacji i zagospodarowaniu gruntów

na cele rolnicze, zachowaniu torfowisk i oczek wodnych jako naturalnych zbiorników wodnych, ograniczaniu zmian naturalnego ukształtowania powierzchni ziemi.

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

Urządzenia i sieci infrastruktury technicznej nie zaliczają się do przedsięwzięć związanych z gospodarką rolną, a także nie są uznawane za grunty rolne, w rozumieniu przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, za wyjątkiem zaopatrzenia rolnictwa w wodę, kanalizacji oraz utylizacji ścieków i odpadów dla potrzeb rolnictwa i mieszkańców wsi, pod drogami dojazdowymi do gruntów rolnych.

Pojęcie urządzeń infrastruktury technicznej określone zostało w art. 143 ust. 2 ustawy 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 § 18 ust. 2 pkt 2, 3, 7 i 8 uchwały, w brzmieniu: „W zakresie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy infrastruktury technicznej ustala się: (...) 2) dopuszczenie lokalizacji sieci i urządzeń infrastruktury technicznej na terenach innych niż wymienione w pkt 1, z wyłączeniem terenów lasu oznaczonych na rysunku planu symbolami 1ZL, 2ZL oraz terenów zalesień oznaczonych na rysunku planu symbolami 1ZA, 2ZA, 3ZA, 4ZA, 5ZA, 6ZA, 7ZA, w przypadku, gdy nie ma technicznej możliwości prowadzenia infrastruktury technicznej w granicach linii rozgraniczających terenów komunikacji; 3) dopuszczenie budowy, przebudowy, rozbudowy, odbudowy, remontu i rozbiórki sieci i urządzeń infrastruktury technicznej zgodnie z przepisami odrębnymi; (...) 7) w zakresie zaopatrzenia w gaz ziemny ustala się dopuszczenie zasilania z projektowanych sieci gazowych; 8) w zakresie zaopatrzenia w energię elektryczną ustala się: a) zasilanie z: – istniejącej i projektowanej sieci elektroenergetycznej, – indywidualnych źródeł energii elektrycznej wytwarzanej między innymi w układach fotowoltaicznych o mocy do 100 kW, b) dopuszczenie skablowania istniejącej sieci elektroenergetycznej, c) dopuszczenie lokalizacji sieci i urządzeń elektroenergetycznych, w tym stacji transformatorowych; (...)”,

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

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

W przedmiotowej sprawie, jak wynika z dokumentacji prac planistycznych, Marszałek Województwa Mazowieckiego Decyzją nr 87/2014 z dnia 21 sierpnia 2014 r., znak: RW-RM-II.7151.90.2014.PD, wyraził zgodę „na przeznaczenie w projekcie zmiany „miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Ciepeliów”, gruntów leśnych niestanowiących

własności Skarbu Państwa o łącznej powierzchni 0,7100 ha na cele nieleśne.”. Wymienioną wyżej decyzją objęte zostały działki ewidencyjne nr 2047 i 2049 w obrębie Ciepiałów o łącznej powierzchni 0,7100 ha, przeznaczone w projekcie planu miejscowego pod tereny obiektów produkcyjnych, składów i magazynów oraz zabudowy usługowej (P/U). Natomiast z prognozy oddziaływania na środowisko miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Ciepiałów wynika, iż „Na obszarze objętym opracowaniem występują grunty orne słabych klas bonitacyjnych tj. przede wszystkim RIVa, RIVb, RIV, RV oraz łąki i pastwiska niskich klas bonitacyjnych. Grunty klas III występują wyłącznie na terenie działki nr ewid. 82/4 w obrębie Wielgie i dz. nr ewid. 299 w obrębie Czerwona. Ponadto na terenie objętym planem występują również grunty leśne niskich klas tj. LsVI. (...)” (vide Rozdział 5. pn. Charakterystyka, analiza i ocena stanu środowiska na terenie objętym opracowaniem, Podrozdział 5.1. pn. Charakterystyka zagospodarowania, str. 13 prognozy oddziaływania na środowisko).

Tymczasem, w ustaleniach § 18 ust. 2 pkt 2 uchwały, wprowadzono wyłączenie lokalizacji sieci i urządzeń infrastruktury technicznej, w ramach terenów lasów i zalesień, dopuszczając tym samym do lokalizowania planowanych przedsięwzięć infrastrukturalnych – sieci i urządzeń elektroenergetycznych oraz gazowych, w tym wykluczających zachowanie ustalonego w planie rolniczego przeznaczenia terenu, dla których organ sporządzający plan **nie uzyskał stosownej zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze**, znajdujących się w granicach przedmiotowego planu.

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

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

Ponadto, zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Zgodnie z wymogiem § 4 pkt 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego, ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów powinny zawierać określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania, a także symbol literowy i numer wyróżniający go spośród innych terenów. Natomiast stosownie do § 7 pkt 7 ww. rozporządzenia, projekt rysunku planu winien zawierać linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania.

Podejmując przedmiotową uchwałę, w ocenie organu nadzoru, naruszono wskazane powyżej zasady sporządzania planu miejscowego. Rada Gminy w Ciepiałowie, dopuszczając budynki mieszkalne jednorodzinne wolnostojące, niezwiązane z produkcją rolną, w ramach tych samych jednostek terenowych, w granicach, których występują również grunty rolne klasy III, oznaczonych na rysunku planu symbolami: 1RM, 2RM, 3RM, 4RM, 5RM, o których mowa w § 10 uchwały, przeznaczonych pod zabudowę zagrodową w gospodarstwach rolnych, hodowlanych i ogrodniczych, naruszyła przede wszystkim art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p.

W § 10 pkt 1 i 2 uchwały ustalono, że „Dla terenów zabudowy zagrodowej w gospodarstwach rolnych, hodowlanych i ogrodniczych oznaczonych na rysunku planu symbolami 1RM, 2RM, 3RM, 4RM, 5RM, ustala się następujące zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu:

1) przeznaczenie podstawowe - budynki i budowle służące działalności rolniczej, hodowlanej i ogrodniczej;

2) przeznaczenie uzupełniające:

a) budynki mieszkalne jednorodzinne wolnostojące,

b) budynki garażowo-gospodarcze i garaże wolnostojące lub dobudowane do budynków mieszkalnych; (...)

Zgodnie z ustaleniami § 2 pkt 1 i 3 uchwały, „Ilekcroć w niniejszej uchwale mowa o: 1) terenie – należy przez to rozumieć część obszaru planu o określonym przeznaczeniu, wyznaczoną linią rozgraniczającą oraz oznaczoną symbolem literowym lub cyfrowo-literowym na rysunku planu; (...) 3) przeznaczeniu uzupełniającym – należy przez to rozumieć funkcję terenu lub rodzaj zabudowy uzupełniający przeznaczenie podstawowe, obejmujące nie więcej niż 30% powierzchni terenu lub działki; (...)”.

Z przytoczonych powyżej ustaleń uchwały wynika, że na terenach zabudowy zagrodowej możliwa jest równoczesna realizacja zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, która nie jest związana z produkcją rolniczą. Tym samym dla terenów o określonym przeznaczeniu podstawowym (zabudowa zagrodowa), ustalono jednocześnie odmienne, alternatywne ich przeznaczenie (zabudowę mieszkaniową jednorodzinną). Tymczasem zdaniem organu nadzoru, na terenach przeznaczonych pod zabudowę zagrodową, możliwe jest dopuszczenie lokalizacji budynków mieszkalnych wyłącznie skorelowanych z funkcją rolniczą, zgodnie bowiem z § 3 pkt 3 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), poprzez zabudowę zagrodową należy rozumieć „w szczególności budynki mieszkalne, budynki gospodarcze lub inwentarskie w rodzinnych gospodarstwach rolnych, hodowlanych lub ogrodniczych oraz w gospodarstwach leśnych”.

Z kolei, zgodnie z § 68 ust. 1 pkt 1 lit. e rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. z 2016 r. poz. 1034 z późn. zm.), grunty rolne zabudowane, oznaczone symbolem – Br, zalicza się do użytków rolnych. Również z Załącznika Nr 6 do ww. rozporządzenia pn. „Zaliczanie gruntów do poszczególnych użytków gruntowych”, wynika, że użytkowiem rolnym są m.in. grunty rolne zabudowane, do których „zalicza się grunty zajęte pod:

1) budynki przeznaczone do produkcji rolniczej, nie wyłączając produkcji rybnej, w szczególności: spichlerze, przechowalnie owoców i warzyw, stodoły, budynki inwentarskie, budynki na sprzęt rolniczy, magazyny i sortownie ryb, wylęgarnie ryb, podchowalnie ryb, wędzarnie, przetwornie, chłodnie, a także budowle i urządzenia rolnicze, w szczególności: zbiorniki na płynne odchody zwierzęce, płyty do składowania obornika, silosy na kiszonki, silosy na zboże i pasze, komory fermentacyjne i zbiorniki biogazu rolniczego, a także instalacje służące do otrzymywania biogazu rolniczego, place składowe, place postojowe i manewrowe dla maszyn rolniczych;

2) budynki przeznaczone do przetwórstwa rolno-spożywczego, z wyłączeniem gruntów zajętych pod przemysłowe zakłady przetwórstwa rolniczego bazujących na surowcach pochodzących spoza gospodarstwa rolnego, w skład którego wchodzi te budynki;

3) budynki mieszkalne oraz inne budynki i urządzenia, takie jak: komórki, garaże, szopy, kotłownie, podwórza, śmietniki, składowiska odpadów, jeżeli z gruntami, budynkami, budowlami lub urządzeniami, o których mowa w pkt 1 i 2, tworzą zorganizowaną całość gospodarczą i są położone w tej samej miejscowości lub w bezpośrednim sąsiedztwie w miejscowości sąsiedniej. (...)

oraz „grunty położone między budynkami i urządzeniami, o których mowa w ust. 1 pkt 1-3, lub w bezpośrednim sąsiedztwie tych budynków i urządzeń, i niewykorzystywane na inny cel, który uzasadniałby zaliczenie ich do innej grupy użytków gruntowych, w tym zajęte pod rabaty, kwietniki, warzywniki; (...)”.

Przepisy w tym zakresie zostały więc skorelowane z przytoczonym wyżej art. 2 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, podobnie zresztą, jak przepisy załącznika nr 1 do rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z którym, zabudowa zagrodowa została

sklasyfikowana, jako tereny użytkowane rolniczo, dla oznaczenia której na rysunku planu przyjęto stosowne oznaczenie barwne oraz symbol RM, w przeciwieństwie do zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, która stanowi teren zabudowy mieszkaniowej, o określonym na rysunku planu odrębnym oznaczeniu barwnym i symbolu MN.

Z przywołanych powyżej definicji oraz przepisów dotyczących oznaczeń barwnych i literowych dotyczących przeznaczenia terenów wynika, iż „zabudowa zagrodowa” jest **odmiennym przeznaczeniem terenu**, niż **zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna**.

Biorąc powyższe pod uwagę, należy stwierdzić, że faktycznie są to tereny stanowiące inne, nie związane z gospodarką rolną, wykluczające się wzajemnie przeznaczenie terenu, a zatem na mocy art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. oraz art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej winny być wydzielone za pomocą linii rozgraniczających oraz oznaczone odrębnym symbolem adekwatnym do ich przeznaczenia.

Ponadto część zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej została dopuszczona na gruntach rolnych klasy III, dla których należało uzyskać zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze i nieleśne.

W związku z powyższym, podkreślić należy, iż dopuszczenie do lokalizacji *budynków mieszkalnych jednorodzinnych wolnostojących*, w ramach terenów zabudowy zagrodowej, narusza w sposób istotny zasady sporządzania planu miejscowego, zaś brak uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia, w odniesieniu do gruntów rolnych klasy III, oznacza istotne naruszenie trybu sporządzania planu miejscowego. Tym samym niezbędne jest stwierdzenie nieważności ustaleń § 10 pkt 2 lit. a uchwały oraz ustaleń § 10 pkt 2 lit. b uchwały, w odniesieniu do sformułowania: „*budynków mieszkalnych*” w zakresie budynków mieszkalnych jednorodzinnych.

Ponadto, 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 § 19 uchwały, dotyczące szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym, odnoszące się do jednostek terenowych: od 1RM do 5RM, R, 1ZL i 2ZL oraz od 1ZA do 7ZA, 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 uchwały § 19 uchwały, w odniesieniu do jednostek terenowych: od 1RM do 5RM, R, 1ZL i 2ZL oraz od 1ZA do 7ZA.

W kontekście powyższych naruszeń organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z wymogiem art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, oraz istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. W przedmiotowej sprawie doszło do naruszenia, w sposób istotny zasad i trybu sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w części.

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

- 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;
- art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., w zakresie zgodności z przepisami odrębnymi, w tym w zakresie dotyczącym ochrony gruntów rolnych i leśnych;
- art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w kontekście określenia maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy oraz udziału minimalnej powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej;
- art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. i § 4 pkt 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w zakresie jednoznacznego określenia przeznaczenia terenów;
- art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., a także § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w zakresie konieczności powiązania części tekstowej z częścią graficzną;
- art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w zakresie formułowania ustaleń dotyczących szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym.

Z kolei do istotnego naruszenia trybu sporządzania planu miejscowego doszło poprzez brak uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych, podlegających ochronie, na cele nierolnicze, 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.

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., 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, które byłyby inne gdyby zastosowano obowiązujące przepisy, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym.

Wziąwszy wszystkie okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały uchwały Nr XXVII/146/2016 Rady Gminy w Ciepeliowie z dnia 8 grudnia 2016 r. „w sprawie *uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Ciepeliów*”, w zakresie ustaleń:

- § 4 pkt 9 uchwały;

- § 10 pkt 2 lit. a uchwały;
 - § 10 pkt 2 lit. b uchwały, w odniesieniu do sformułowania: „*budynków mieszkalnych*” w zakresie budynków mieszkalnych jednorodzinnych;
 - § 10 pkt 6 uchwały, w zakresie sformułowania: „*(...) na działce (...)*”;
 - § 10 pkt 8 uchwały, w zakresie sformułowania: „*(...) w stosunku do powierzchni działki (...)*”;
 - § 17 uchwały, w zakresie sformułowania: „*w każdą stronę (...), 2WS, 3WS oraz pozostałych rowów i cieków wodnych (...)*”;
 - § 17 pkt 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „*(...) lub cieków wodnych (...)*”;
 - § 18 ust. 2 pkt 2 uchwały, w odniesieniu do gruntów rolnych klasy III, występujących w granicach terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami: 4RM i 5RM, z wyłączeniem urządzeń służących wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno-spożywczemu;
 - § 18 ust. 2 pkt 3 uchwały, w zakresie sformułowania: „*(...) budowy, (...) rozbudowy, (...)*”, w odniesieniu do gruntów rolnych klasy III, występujących w granicach terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami: 4RM i 5RM, z wyłączeniem urządzeń służących wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno-spożywczemu;
 - § 19 uchwały, w odniesieniu do jednostek terenowych: od 1RM do 5RM, R, 1ZL i 2ZL oraz od 1ZA do 7ZA,
- co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, w tym zakresie, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

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

WOJEWODA MAZOWIECKI

Zdzisław Sipiera