



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 20 października 2021 r.

Poz. 4829

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.168.10.2021.RJ1 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 18 października 2021 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372)

stwierdzam nieważność

§ 9 ust. 2 pkt 1 lit. a we fragmencie: „jednorodzinne wolnostojące lub bliźniacze” uchwały nr XXVIII/243/21 Rady Gminy Żórawina z dnia 7 września 2021 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu położonego w obrębie geodezyjnym Suchy Dwór.

Uzasadnienie

Na sesji dnia 7 września 2021 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372), art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2021 r. poz. 741 ze zm.), w związku z uchwałą nr XIV/109/19 Rady Gminy Żórawina z dnia 19 grudnia 2019 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu położonego w obrębie geodezyjnym Suchy Dwór, Rada Gminy Żórawina podjęła uchwałę nr **XXVIII/243/21** w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu położonego w obrębie geodezyjnym Suchy Dwór, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała została przesłana pismem Przewodniczącego Rady Gminy Żórawina z dnia 9 września 2021 r. znak L. Dz. BRG.007.20.2021 i wpłynęła do Organu Nadzoru dnia 14 września 2021 r. Z kolei dokumentacja prac planistycznych wpłynęła do Wojewody Dolnośląskiego dnia 17 września 2021 r. (przekazana pismem Zastępcy Wójta Gminy Żórawina z dnia 14 września 2021 r. znak sprawy L.dz.PP.6722.50.2021).

Wskazać należy, że termin do stwierdzenia nieważności uchwały w przedmiocie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, a także miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zaczyna biec od dnia, w którym organ wykonawczy gminy przedłoży wojewodzie uchwałę z załącznikami i dokumentacją prac planistycznych (zob. wyrok NSA z dnia 20 lipca 2018 r., sygn. akt II OSK 2053/16).

W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził podjęcie § 9 ust. 2 pkt 1 lit. a we fragmencie: „jednorodzinne wolnostojące lub bliźniacze” z istotnym naruszeniem art. 17 pkt 6 lit. c w związku z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2021 r. poz. 741 ze zm.) i art. 7 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1326), polegającym na ustaleniu innego niż rolniczy sposobu użytkowania gruntów rolnych bez wymaganej procedury ich odrolnienia.

Na wstępie podkreślić należy, że podstawy nieważności uchwały w sprawie uchwalenia planu zagospodarowania przestrzennego ustawodawca wskazał w art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z jego treścią, istotne 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 w części.

Przeprowadzona ocena zgodności z prawem niniejszej uchwały, tj. pod kątem art. 28 ust. 1 ustawy, spowodowała stwierdzenie, że Rada Gminy Żórawina, uchwalając przedmiotowy plan zagospodarowania przestrzennego, naruszyła w sposób istotny zasady sporządzania planu miejscowego. Wskazać trzeba w tym miejscu, że zasady sporządzania dotyczą całego aktu obejmującego część graficzną i tekstową zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej. Zawartość planu miejscowego określają art. 15 ust. 1 i art. 17 pkt 4 oraz art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, przedmiot określa art. 15 ust. 2 i 3, natomiast standardy dokumentacji planistycznej (materiały planistyczne, skalę opracowań kartograficznych, stosowanych oznaczeń, nazewnictwa, standardy oraz sposób dokumentowania prac planistycznych) określa art. 16 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz wydane na podstawie delegacji ustawowej zawartej w ust. 2 tego artykułu rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587).

W § 9 uchwały wyznaczono tereny oznaczone na rysunku planu miejscowego symbolami 1RM, 2RM, 3RM, 4RM i 5RM o przeznaczeniu zabudowa zagrodowa. W **§ 9 ust. 2 pkt 1** uchwały, dla powyższych terenów ustalono: „*W zakresie zasad kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu: 1) dopuszcza się: a) budynki mieszkalne jednorodzinne wolnostojące lub bliźniacze, b) budynki gospodarcze, inwentarskie, c) obiekty towarzyszące*”.

Z treści uregulowania § 9 ust. 2 pkt 1 lit. a uchwały wynika więc, że w zakresie zasad kształtowania zabudowy i zagospodarowania dla terenu zabudowy zagrodowej dopuszczono także budynki mieszkalne jednorodzinne wolnostojące lub bliźniacze. Należy zauważyć, że budynki mieszkalne jednorodzinne wolnostojące i bliźniacze dopuszczone w ustaleniach dla zabudowy zagrodowej są typowe dla zagospodarowania terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, oznaczanej w planach miejscowych symbolem MN, zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164 z 2003 r., poz. 1587). Ponadto analiza treści przepisu § 9 ust. 2 pkt 1 lit. a uchwały i sposób jego sformułowania nie pozwala na stwierdzenie, że zabudowa w postaci budynków mieszkalnych jednorodzinnych wolnostojących i bliźniaczych ma być integralnie związana z prowadzoną działalnością rolniczą – gospodarczą. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 9 października 2019 r., sygn. akt II SA/Kr 639/19 „(...) w przypadku zabudowy zagrodowej dominującą funkcją jest funkcja prowadzenia produkcji rolnej (hodowlanej, ogrodniczej itp.) a nie funkcja mieszkaniowa. W rezultacie zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zabudowa zagrodowa stanowi tereny użytkowane rolniczo, dla oznaczenia której na rysunku planu przyjęto symbole RM, natomiast tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oznacza się symbolem MN.”. Z tego wynika, że czym innym jest zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna, a czym innym zabudowa zagrodowa w gospodarstwach rolnych, hodowlanych i ogrodniczych, w ramach której występują co prawda budynki mieszkalne, jednak służą one zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych rolnika i są związane z prowadzeniem gospodarstwa rolnego. Zabudowa mieszkalna w ramach zabudowy zagrodowej nie jest więc tożsama z zabudową mieszkaniową jednorodziną, służącą zaspokajaniu wyłącznie potrzeb mieszkaniowych jej właścicieli.

Zdaniem organu nadzoru w przedmiotowym planie miejscowym umieszczono na jednym terenie zarówno funkcję rolną (zabudowa zagrodowa w postaci budynków gospodarczych i inwentarskich - § 9 ust. 2 pkt 1 lit. b uchwały) i nierolną (zabudowa mieszkaniowa w postaci budynków mieszkalnych jednorodzinnych wolnostojących lub bliźniaczych - § 9 ust. 2 pkt 1 lit. a uchwały). Zauważyć przy tym trzeba, że tereny zabudowy zagrodowej to tereny rolne, których nie wykazuje się we wniosku o zmianę przeznaczenia na cele nierolne, natomiast tereny pod budownictwo mieszkaniowe wniosku takiego już wymagają.

W nawiązaniu do powyższego zauważyć trzeba, że w § 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 2019 r. poz. 1065 ze zm.), przez „zabudowę zagrodową” należy rozumieć w szczególności budynki mieszkalne, budynki gospodarcze lub inwentarskie w rodzinnych gospodarstwach rolnych, hodowlanych lub ogrodniczych oraz w gospodarstwach leśnych. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 20 września 2018 r., sygn. akt II SA/Po 350/18, wskazał przy tym, że: „*Przy objaśnianiu pojęcia «zabudowy zagrodowej» należy odwołać się do wykładni językowej, albowiem w orzecznictwie administracyjnym ugruntował się pogląd, że pojęcie «zabudowy zagrodowej» w rozumieniu § 3 pkt 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 grudnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki*

i ich usytuowanie nie może być uznane za definicję legalną «zabudowy zagrodowej» (por. szerzej wyrok NSA z dnia 21 października 2016 r., sygn. akt II OSK 101/15 - wszystkie powołane w niniejszym wyroku orzeczenia dostępne są na stronie www.orzeczenia.nsa.gov.pl). Wobec tego należy wyjaśnić, że przez pojęcie «zagrody» rozumie się zespół zabudowań na terenie wiejskim lub podmiejskim składający się z domu mieszkalnego i budynków gospodarczych (stodoły, obory, spichlerza). Są to zabudowania najczęściej otoczone płotem i ustawione wokół wewnętrznego podwórza (por. wyrok NSA z dnia 4 grudnia 2008 r., sygn. akt II OSK 1536/07). Pojęcie «zabudowy zagrodowej» oznacza więc zespół budynków obejmujących wiejski dom mieszkalny i zabudowania gospodarsko-inwentarskie, położony w obrębie jednego podwórza, przy czym ustawodawca dopuszcza również rozproszoną zabudowę zagrodową.». Zgodnie zaś z art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1326) gruntami rolnymi, są m.in. 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 (...).

Z kolei przez budynek mieszkalny jednorodzinny, zgodnie z definicją zawartą w art. 3 pkt 2a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2020 r. poz. 1333 ze zm.), należy rozumieć budynek wolno stojący albo budynek w zabudowie bliźniaczej, szeregowej lub grupowej, służący zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, stanowiący konstrukcyjnie samodzielną całość, w którym dopuszcza się wydzielanie nie więcej niż dwóch lokali mieszkalnych albo jednego lokalu mieszkalnego i lokalu użytkowego o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku. W treści § 9 ust. 2 pkt 1 lit. a uchwały w sposób jednoznaczny i nie budzący wątpliwości jako dopuszczalną zabudowę w ramach terenów zabudowy zagrodowej 1RM, 2RM, 3RM, 4RM i 5RM wskazano budynki mieszkalne jednorodzinne wolnostojące lub bliźniacze, przy czym nie określono, że mają one służyć zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych rolnika i być związane z prowadzeniem gospodarstwa rolnego. Z tego względu, zdaniem organu nadzoru brzmienie § 9 ust. 2 pkt 1 lit. a we fragmencie: „jednorodzinne wolnostojące lub bliźniacze” uchwały może doprowadzić do istotnej zmiany przeznaczenia gruntów rolnych bez wymaganej procedury ich odrolnienia. Powyższe zapisy § 9 ust. 2 pkt 1 lit. a uchwały, zawierają bowiem w sobie mechanizmy zmierzające do zmiany przeznaczenia gruntu rolnego z pominięciem obowiązkowego trybu jaki przewidział ustawodawca, co wynika z art. 4 pkt 6 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, w którym zdefiniowano pojęcie „przeznaczenia gruntów na cele nierolnicze lub nieleśne”. Należy przez to rozumieć ustalenie innego niż rolniczy lub leśny sposobu użytkowania gruntów rolnych oraz innego niż leśny sposobu użytkowania gruntów leśnych.

Ocena możliwości zagospodarowania nieruchomości rolnych na cele mieszkaniowe (nawet jako funkcje dopuszczalne czy też uzupełniające), co do zasady wymaga w pierwszej kolejności od organu przygotowującego plan miejscowy uzyskania zgody właściwego organu na zmianę przeznaczenia takich gruntów.

W ramach prowadzonego postępowania nadzorczego zwrócono się do Przewodniczącego Rady Gminy Żórawina o wyjaśnienie, czy Gmina dysponuje stosownymi zgodami na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne (w sytuacji, gdy zaistniały przesłanki do jej uzyskania tzn. na terenach 1RM, 2RM, 3RM, 4RM i 5RM istniały grunty rolne stanowiące użytki rolne klas I-III).

W odpowiedzi Przewodniczący Rady Gminy Żórawina w piśmie z dnia 12 października 2021 r. (znak L.dz. BRG. 008.19.2021) poinformował m.in., że „*Tereny zabudowy zagrodowej zamiast terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wskazano w przedmiotowym planie w wyniku wydanej przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi decyzji odmawiającej zmiany przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze. Akta sprawy związanej z tą częścią procedury zawiera dokumentacja prac planistycznych od karty 122 do karty 164.*”.

Mając na uwadze powyższe wskazać należy, że tereny 1RM, 2RM, 3RM, 4RM i 5RM stanowią grunty rolne, co do których Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi nie wyraził zgody na ich nierolnicze przeznaczenie. Pomimo tego przeznaczone zostały w planie miejscowym na cele nierolnicze (poprzez dopuszczenie budynków mieszkalnych jednorodzinnych wolnostojących lub bliźniaczych), co stanowi naruszenie wyżej wskazanych przepisów prawa. Budynki mieszkalne dopuszczone w ramach zabudowy zagrodowej powinny być bowiem funkcjonalnie powiązane wyłącznie z prowadzeniem gospodarstwa rolnego. W tym stanie rzeczy należy uznać, że przedmiotową uchwałą przeznaczono na cele nierolnicze grunty rolne, pomimo braku zgody właściwego ministra na zmianę przeznaczenia gruntu rolnego. W konsekwencji w ocenie organu nadzoru § 9 ust. 2 pkt 1 lit. a we fragmencie: „jednorodzinne wolnostojące lub bliźniacze” uchwały został uchwalony z naruszeniem

art. 17 pkt 6 lit. c 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i art. 7 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Doszło zatem w tym przypadku zarówno do istotnego naruszenia trybu, jak i do naruszenia zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Biorąc powyższe pod uwagę postanowiono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:
Jarosław Obremski