



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 1 października 2018 r.

Poz. 4679

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.77.30.2018.RJ1

z dnia 28 września 2018 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.)

stwierdzam nieważność

§ 12 ust. 2 pkt 1 we fragmencie: „zabudowa mieszkaniowa zgodnie z przepisami odrębnymi” uchwały nr XLII/363/2018 Rady Gminy Męcinka z dnia 27 sierpnia 2018 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Męcinka.

Uzasadnienie

Na sesji dnia 27 sierpnia 2018 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.), art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1073 ze zm.), w związku z uchwałą Nr XIX/153/2016 Rady Gminy Męcinka z dnia 30 czerwca 2016 r. o przystąpieniu do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Męcinka, Rada Gminy Męcinka podjęła uchwałę Nr **XLII/363/2018** w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Męcinka, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała została przedłożona Wojewodzie Dolnośląskiemu dnia 29 sierpnia 2018 r. za pośrednictwem Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej.

W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził podjęcie § 12 ust. 2 pkt 1 we fragmencie: „zabudowa mieszkaniowa zgodnie z przepisami odrębnymi” z istotnym naruszeniem art. 17 pkt 6 lit. c ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1073 ze zm.) i art. 7 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1161 ze zm.), 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 Męcinka, 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). Podkreślić przy tym należy, że od dnia 18 listopada 2015 r. z mocy zmienionego art. 28 ust. 1 ustawy planistycznej nieważność powodują wyłącznie takie naruszenia zasad i trybu sporządzania planu miejscowego, które są istotne (do dnia zmiany art. 28 ust. 1 wadę nieważności powodowało każde naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, nawet nieistotne - art. 41 pkt 5 ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji, Dz. U. poz. 1777).

W § 12 uchwały wyznaczono teren oznaczony na rysunku planu miejscowego symbolem RM o przeznaczeniu podstawowym zabudowa zagrodowa. W § 12 ust. 2 pkt 1 uchwały, dla powyższego terenu jako przeznaczenie uzupełniające ustalono: „zabudowa mieszkaniowa zgodnie z przepisami odrębnymi, mieszkania integralnie związane z prowadzoną działalnością rolniczą – gospodarczą”.

Z treści uregulowania § 12 ust. 2 pkt 1 uchwały wynika, że jednym z przeznaczeń uzupełniających terenu zabudowy zagrodowej jest „zabudowa mieszkaniowa zgodnie z przepisami odrębnymi”, przy czym analiza treści tego przepisu prowadzi do wniosku, że zabudowa ta nie jest integralnie związana z prowadzoną działalnością rolniczą – gospodarczą. Sformułowanie użyte w § 12 ust. 2 pkt 1 uchwały, mówiące o integralnym związaniu z prowadzoną działalnością rolniczą – gospodarczą, odnosi się bowiem wyłącznie do odrębnej kategorii zabudowy tj. mieszkań.

W konsekwencji należy stwierdzić, że w przedmiotowym planie miejscowym umieszczono na jednym terenie zarówno funkcję rolną (zabudowa zagrodowa) i nierolną (zabudowa mieszkaniowa). 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 2015 r. poz. 1422 ze zm.), przez „zabudowę zagrodową” należy rozumieć w szczególności budynki mieszkalne, budynki gospodarcze lub inwentarskie w rodzinnych gospodarstwach rolnych, hodowlanych lub ogrodnich oraz w gospodarstwach leśnych. Zgodnie zaś z art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1161) 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 2017 r. poz. 1332 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 konsekwencji zatem każdy budynek mieszkalny inny niż budynek mieszkalny jednorodzinny powinien być kwalifikowany w rozumieniu ustawy Prawo budowlane jako budynek mieszkalny wielorodzinny, gdyż przepisy nie znają *de facto* kategorii pośredniej. W treści § 12 ust. 2 pkt 1 uchwały mowa jest ogólnie o „zabudowie mieszkaniowej zgodnie z przepisami odrębnymi” (brak jednak konkretnego wskazania tych przepisów odrębnych). Zasadne w opinii organu nadzoru jest więc przyjęcie, że pod sformułowaniem „zabudowy mieszkaniowej zgodnie z przepisami odrębnymi” użytym w tym przepisie uchwały należy rozumieć zarówno zabudowę mieszkaniową jednorodziną, jak i zabudowę mieszkaniową wielorodziną.

Zdaniem organu nadzoru brzmienie § 12 ust. 2 pkt 1 we fragmencie: „zabudowa mieszkaniowa zgodnie z przepisami odrębnymi” uchwały może doprowadzić do istotnej zmiany przeznaczenia gruntów rolnych bez wymaganej procedury ich odrolnienia. Powyższe zapisy § 12 ust. 2 pkt 1 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 Wójta Gminy Męcinka 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 terenie RM istniały grunty rolne stanowiące użytki rolne klas I-III).

W odpowiedzi Wójt Gminy Męcinka w piśmie z dnia 24 września 2018 r. (znak GP.6721.2.2016) poinformował, że *„Terenem RM (zabudowa zagrodowa) objęto użytki klasy III (R III b). Z uwagi na ustalone w planie przeznaczenie (zabudowa zagrodowa) nie wystąpiły przesłanki do uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne”*.

Mając na uwadze powyższe wskazać należy, że teren RM stanowi 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 (w ramach funkcji uzupełniającej – zabudowa mieszkaniowa), co stanowi naruszenie wyżej wskazanych przepisów prawa. 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 § 12 ust. 2 pkt 1 we fragmencie: *„zabudowa mieszkaniowa zgodnie z przepisami odrębnymi”* 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.

Wicewojewoda Dolnośląski:
K. Zieliński