



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 16 listopada 2018 r.

Poz. 5734

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.119.15.2018.RJ1

z dnia 15 listopada 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, z późn. zm.),

stwierdzam nieważność

§ 5 pkt 4 we fragmencie: „lub w określonych przypadkach stanowią przeznaczenie dominujące”, § 13 ust. 3 pkt 4, § 13 ust. 5 pkt 4 lit. b we fragmencie: „oraz wolnostojących obiektów usługowych”, § 14 ust. 2 pkt 1 we fragmencie: „wbudowane stanowiące nie więcej niż 25% powierzchni użytkowej budynku lub jako”, § 14 ust. 3 pkt 5, § 15 ust. 3 pkt 5 i § 16 ust. 3 pkt 5 uchwały nr LIII/446/18 Rady Miejskiej w Siechnicach z dnia 23 sierpnia 2018 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Święta Katarzyna - rejon ulicy Łąkowej, gmina Siechnice - ETAP I.

Uzasadnienie

Na sesji dnia 23 sierpnia 2018 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.) oraz 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 Rady Miejskiej w Siechnicach nr XLII/312/10 z dnia 18 października 2010 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Święta Katarzyna – rejon ulicy Łąkowej, gmina Siechnice zmienionej uchwałą nr XXXIX/304/17 Rady Miejskiej w Siechnicach z dnia 22 czerwca 2017 r., Rada Miejska w Siechnicach podjęła uchwałę nr **LIII/446/18** w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Święta Katarzyna - rejon ulicy Łąkowej, gmina Siechnice - ETAP I, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała została przesłana pismem Burmistrza Siechnic z dnia 29 sierpnia 2018 r. znak: ZOD.0711.24.2018 i wpłynęła do Wojewody Dolnośląskiego dnia 30 sierpnia 2018 r. Z kolei dokumentacja prac planistycznych wpłynęła do Wojewody Dolnośląskiego dnia 17 października 2018 r. (przekazana pismem z dnia 5 października 2018 r. znak: WPR.6723.38.AS).

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:

- § 5 pkt 4 we fragmencie: „*lub w określonych przypadkach stanowią przeznaczenie dominujące*” z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1945), § 4 pkt 1 i § 7 pkt 7 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587, z późn. zm.), art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.), polegającym na naruszeniu zasad sporządzenia planu miejscowego w zakresie sposobu określenia przeznaczenia terenów oraz linii rozgraniczających terenów o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania;
- § 13 ust. 5 pkt 4 it. b we fragmencie: „*oraz wolnostojących obiektów usługowych*” uchwały z istotnym naruszeniem art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i art. 7 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1161, z późn. zm.), polegającym na ustaleniu innego niż rolniczy sposób użytkowania gruntów rolnych bez wymaganej procedury ich odrolnienia;
- § 14 ust. 2 pkt 1 we fragmencie: „*wbudowane stanowiące nie więcej niż 25% powierzchni użytkowej budynku lub jako*” z istotnym naruszeniem art. 3 pkt 2a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2018 r. poz. 1202, z późn. zm.) w związku z art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, polegającym na naruszeniu przepisów odrębnych w zakresie definicji budynku mieszkalnego jednorodzinnego;
- § 13 ust. 3 pkt 4, § 14 ust. 3 pkt 5, § 15 ust. 3 pkt 5 i § 16 ust. 3 pkt 5 uchwały z istotnym naruszeniem art. 37a ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, polegającym na uregulowaniu w przedmiotowym planie zagospodarowania przestrzennego standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane ogrodzenia, w sytuacji, gdy materia ta powinna być uregulowana w odrębnej uchwale.

W podstawie prawnej uchwały przywołano art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym do wyłącznej właściwości rady gminy należy uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Wskazano także art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zgodnie z którym plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu oraz sposobie realizacji, zapisanych w planie, inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, oraz zasadach ich finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały.

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 Miejska w Siechnicach, 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. 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).

I

W przedmiotowej uchwale, Rada uregulowała przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. W rozdziale I w § 5 uchwały ustalono katalog zdefiniowanych pojęć użytych w tekście uchwały. W pkt 3 i 4 tego przepisu wskazano, że: „*ilekroć w niniejszej uchwale jest mowa o: (...) 3. przeznaczeniu podstawowym - należy przez to rozumieć takie przeznaczenie, które przeważa na danym terenie wydzielonym liniami rozgraniczającymi. 4. przeznaczeniu uzupełniającym - należy przez to rozumieć rodzaje przeznaczenia, które uzupełniają lub wzbogacają przeznaczenie podstawowe lub w określonych przypadkach stanowią przeznaczenie dominujące, nie powodujące zwiększonego negatywnego oddziaływania na środowisko i nie wykluczające możliwości zagospodarowania terenu w sposób określony przeznaczeniem podstawowym.*”.

Tymczasem stosownie do treści art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w planie miejscowym określa się obowiązkowo m.in. przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Dodatkowo również z treści § 4 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wynika, że 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. Z kolei projekt rysunku powinien zawierać linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania oraz ich oznaczenia (§ 7 pkt 7 ww. rozporządzenia).

Z powyższego wynika, że określenie przeznaczenia terenu stanowi istotny element miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W ocenie Organu Nadzoru określenie przeznaczenia terenu powinno być jasne i precyzyjne, tak aby nie było wątpliwości interpretacyjnych dotyczących tej kwestii. Zapisy dotyczące przeznaczenia terenu muszą być na tyle jasne i precyzyjne, że nie mogą pozostawiać podmiotowi innemu niż rada możliwości określenia tego przeznaczenia. Zmiana przeznaczenia terenu może zostać dokonana jedynie w drodze zmiany planu. Treść przepisów planu wraz z innymi przepisami determinuje sposób wykonywania prawa własności, zatem dokonany w planie miejscowym wybór przeznaczenia terenu nie może mieć charakteru dowolnego i nie może nasuwać żadnych wątpliwości co do funkcji danego terenu.

Z orzecnictwa sądowego wynika, że dopuszczalne jest określanie mieszanego przeznaczenia podstawowego, jednakże jedynie wówczas, gdy chodzi o funkcje, które wzajemnie się nie wykluczają i nie są ze sobą sprzeczne oraz, że są uzasadnione specyfiką terenu, czy preferencjami lokalnej społeczności (por. wyrok NSA z dnia 9 lutego 2011 r. sygn. akt II OSK 1962/11 oraz wyrok NSA z dnia 8 sierpnia 2012 r. sygn. akt II OSK 1334/12). Wymaga to jednak wykazania, że na tle konkretnego stanu faktycznego, ustalenia planu nie są sprzeczne z zasadami kształtowania polityki przestrzennej określonymi w art. 1 ust. 2 ustawy (wyrok NSA z dnia 1 lutego 2013 r., sygn. akt II OSK 1855/12). Innymi słowy dopuszczalne jest określenie kilku funkcji podstawowych terenu. Istotne jest jednak, aby ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określały konkretnie warunki, w jakich każdy z wariantów przeznaczenia przyjętych w planie może być realizowany. Jak bowiem wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 10 czerwca 2009 r. (sygn. akt II OSK 1854/08) „*miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa miejscowego, stanowiący o ograniczeniach w sposobie wykonywania prawa własności, winien stanowić o tym w sposób czytelny i budzący jak najmniej wątpliwości interpretacyjnych. Jeżeli tego nie czyni, budząc wątpliwości zasadniczej natury co do przeznaczenia terenu, to rzeczywiście może stanowić zagrożenie dla standardów demokratycznego państwa, powielając wątpliwości na etapie rozstrzygnięć indywidualnych. W konsekwencji taki plan to prosta droga do niekończących się sporów interpretacyjnych. I oczywiście nie chodzi tu o zwykłe wątpliwości interpretacyjne pojedynczych norm prawnych, poddające się wykładni, ale takie, które dotyczą kluczowych kwestii jak przeznaczenie terenu.*”.

Zauważyć należy, że kwestionowany zapis § 5 pkt 4 we fragmencie: „*lub w określonych przypadkach stanowią przeznaczenie dominujące*” uchwały, wobec braku wprowadzenia jednoznacznych i konkretnych

zasad oraz ograniczeń w tym zakresie, może doprowadzić do pomieszczenia różnych funkcji na wszystkich terenach objętych planem miejscowym, gdzie dopuszczono obok przeznaczenia podstawowego także przeznaczenie uzupełniające (z *de facto* dowolnym układem proporcji pomiędzy przeznaczeniem podstawowym a przeznaczeniem uzupełniającym) oraz prowadzić do sytuacji nierozgraniczenia terenów o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania, a nadto doprowadzać do konfliktów w zagospodarowaniu danego terenu. Podkreślić należy, że rozpatrywany zapis uchwały w rzeczywistości podważa znaczenie wprowadzonego przedmiotowym planem miejscowym podziału przeznaczenia terenów na: przeznaczenie podstawowe i przeznaczenie uzupełniające (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 21 lutego 2018 r., sygn. akt II SA/Wr 849/16), skoro przeznaczenie uzupełniające może na podstawie § 5 pkt 4 uchwały stanowić również „przeznaczenie dominujące”, co należy rozumieć jako przeważające ilościowo (to zaś w istocie pokrywa się z definicją przeznaczenia podstawowego ujętą w § 5 pkt 3 uchwały). W konsekwencji, istnieje możliwość, że na wszystkich terenach, gdzie plan miejscowy dopuszcza przeznaczenie uzupełniające, w wyniku wykonywania postanowień uchwały, to właśnie przeznaczenie o charakterze uzupełniającym danego terenu będzie ostatecznie przeznaczeniem przeważającym, natomiast przeznaczenie podstawowe, faktycznie stanie się przeznaczeniem uzupełniającym. Jak wynika bowiem z treści § 5 pkt 4 uchwały, przeznaczenie uzupełniające nie tylko uzupełnia lub wzbogaca przeznaczenie podstawowe, lecz w określonych przypadkach może być także przeznaczeniem dominującym. Stwierdzić zatem trzeba, iż kwestionowany przepis u potencjalnego adresata uchwały stwarzać może uzasadnione problemy interpretacyjne, co do właściwego ustalenia przeznaczenia terenu ujętego w planie miejscowym. Nie gwarantuje również, że przeznaczenie terenu określone w planie miejscowym jako przeznaczenie podstawowe zachowa taki charakter definitywnie.

Ponadto trzeba mieć na uwadze, że ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, które wraz z innymi przepisami prawa kształtują sposób wykonywania prawa własności, nie powinny budzić wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Użyte w treści § 5 pkt 4 uchwały sformułowanie: „w określonych przypadkach” (odnośnie sytuacji, w jakich przeznaczenie uzupełniające może stać się przeznaczeniem dominującym) może powodować u adresatów planu uzasadnione wątpliwości, co do poprawnej interpretacji tego zapisu. Z pozostałych przepisów uchwały nie wynika bowiem, w jakich konkretnie przypadkach przeznaczenie uzupełniające będzie mogło stać się przeznaczeniem dominującym.

Także w przedstawionych w tym zakresie wyjaśnieniach Gminy w piśmie z dnia 8 października [powinno być listopada – przyp. organu] 2018 r. (znak: WPR.6723.11.5.2018.AS) przyznano, że: „Zawarty w definicji przeznaczenia uzupełniającego (§ 5 pkt 5) [powinno być § 5 pkt 4 – przyp. organu] fragment w brzmieniu «lub w określonych przypadkach stanowią przeznaczenie dominujące» stanowi zbędne wyrażenie.”.

Zgodnie z ustalonymi poglądami doktryny oraz ustaloną linią orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na wyegzekwowanie. Zasada ta zwana jest zasadą przyzwoitej legislacji, znajdującą oparcie w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

„Z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego wynika zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Prawodawca powinien zatem stanowić normy sformułowane w sposób jasny, precyzyjny i jednoznaczny, zgodnie z regułami poprawnej legislacji. Dotyczy to także aktów prawa miejscowego, będących powszechnie obowiązującym prawem na terenie działania organów, które je ustanowiły. Obywatele i inni adresaci norm prawnych w demokratycznym państwie prawnym nie powinni ponosić konsekwencji wadliwych działań prawodawcy, w szczególności wynikających z nieprecyzyjnego znaczenia przepisów prawnych. Organ nadzoru trafnie zauważył, że o stanie praworządności w państwie można mówić, przy łącznej realizacji postulatów, aby obowiązujące prawo spełniało odpowiednie wymogi formalne i materialne oraz aby organy państwa przestrzegały postanowień prawa. Podkreślił, że należy stworzyć warunki, w których przepisy prawne będą powszechnie dostępne i zrozumiałe.” (tak w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 19 grudnia 2011 r. sygn. akt III SA/Wr 568/11).

Zdaniem Organu Nadzoru powyższy zapis uchwały nie spełnia wymogów stawianych przez prawodawcę aktom prawa miejscowego. Niedopuszczalne jest bowiem umieszczanie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego norm, umożliwiających przejęcie bądź uzupełnienie planistycznych kompetencji gminy, a taki niewątpliwie charakter ma przywołana regulacja (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 16 października 2014 r. sygn. akt II SA/Wr 525/14). Organ Nadzoru nie kwestionuje przy tym tego, że możliwe jest mieszane przeznaczenie terenu, ale zauważa, że - intencją ustawodawcy jest - aby było ono na tyle precyzyjne i klarowne, aby adresaci kształtowanych w tej materii norm nie mieli wątpliwości co do ustalonego przeznaczenia. W przypadku niniejszego przepisu brak jest jednak takiej jasności.

Mając na uwadze powyższe, w ocenie Organu Nadzoru, § 5 pkt 4 we fragmencie: „*lub w określonych przypadkach stanowią przeznaczenie dominujące*” uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, § 4 pkt 1 i § 7 pkt 7 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, co uzasadnia stwierdzenie jego nieważności.

II

W § 13 uchwały wyznaczono teren oznaczony na rysunku planu miejscowego symbolem 1RM o przeznaczeniu podstawowym zabudowa zagrodowa. W § 13 ust. 5 pkt 4 lit. b uchwały, dla powyższego terenu w ramach określenia parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu ustalono: „*wysokość budynków gospodarczych i garaży towarzyszących funkcji podstawowej oraz wolnostojących obiektów usługowych stanowiące funkcje dopuszczalne nie może przekroczyć 6 m*”.

Z treści uregulowania § 13 ust. 2 pkt 1 uchwały wynika, że jednym z przeznaczeń uzupełniających terenów zabudowy zagrodowej są obiekty i urządzenia towarzyszące, przy czym analiza treści tego przepisu w powiązaniu z § 13 ust. 5 pkt 4 lit. b uchwały prowadzi do wniosku, że tymi dopuszczonymi obiektami są także wolnostojące obiekty usługowe.

W konsekwencji należy stwierdzić, że w przedmiotowym planie miejscowym umieszczono na jednym terenie zarówno funkcję rolną (zabudowa zagrodowa) i nierolną (zabudowa w postaci wolnostojących obiektów usługowych). 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 zabudowę usługową 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, z późn. 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. 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 pojęcie „budynku przeznaczonego na potrzeby usług” mieści się w definicji „budynku użyteczności publicznej” zawartej w art. 3 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Zgodnie z tą definicją przez budynek użyteczności publicznej należy rozumieć budynek przeznaczony na potrzeby administracji publicznej, wymiaru sprawiedliwości, kultury, kultu religijnego, oświaty, szkolnictwa wyższego, nauki, wychowania, opieki zdrowotnej, społecznej lub socjalnej, obsługi bankowej, handlu, gastronomii, usług, w tym usług pocztowych lub telekomunikacyjnych, turystyki, sportu, obsługi pasażerów w transporcie kolejowym, drogowym, lotniczym, morskim lub wodnym śródlądowym, oraz inny budynek przeznaczony do wykonywania podobnych funkcji; za budynek użyteczności publicznej uznaje się także budynek biurowy lub socjalny.

Zdaniem organu nadzoru brzmienie § 13 ust. 5 pkt 4 lit. b we fragmencie: „*oraz wolnostojących obiektów usługowych*” uchwały może doprowadzić do istotnej zmiany przeznaczenia gruntów rolnych bez wymaganej procedury ich odrolnienia. Powyższy zapis § 13 ust. 5 pkt 4 lit. b uchwały, zawiera bowiem w sobie mechanizm zmierzający 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 usługowe (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 Burmistrza Siechnic 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 1RM istniały grunty rolne stanowiące użytki rolne klas I-III). W odpowiedzi w ww. piśmie znak: WPR.6723.11.5.2018.AS Gmina poinformowała, że „*Zapis § 13 ust. 5 pkt 4 lit. b w części «oraz wolnostojących obiektów usługowych stanowiące funkcje dopuszczalne» jest niezamierzoną omyłką pisarską powstałą wskutek niedopatrzenia po podziale obszaru objętego planem na 2 etapy zgodnie z uchwałą nr XXXIX/304/17 Rady Miejskiej w Siechnicach z dnia 22 czerwca 2017 r. zmieniająca uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Święta Katarzyna – rejon ulicy Łąkowej, gmina Siechnice. W kontekście przeznaczenia terenu 1RM na cele zabudowy zagrodowej jest on oczywiście nieuzasadniony. Teren oznaczony symbolem 1RM obejmuje m.in. grunty rolne klasy IIIa i IIIb, które nie uzyskały zgody Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi na zmianę przeznaczenia na cele nierolnicze.*”.

Mając na uwadze powyższe wskazać należy, że tereny 1RM 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 (w ramach funkcji uzupełniającej – wolnostojące obiekty usługowe), 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 § 13 ust. 5 pkt 4 lit. b we fragmencie: „*oraz wolnostojących obiektów usługowych*” 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.

III

Zgodnie z zapisami **§ 14 ust. 2 pkt 1** uchwały, na terenie 2MNI dopuszczono jako przeznaczenie uzupełniające nieuciążliwe usługi podstawowe, wbudowane i stanowiące nie więcej niż 25 % powierzchni użytkowej budynku („*Przeznaczenie uzupełniające: 1) nieuciążliwe usługi podstawowe lokalizowane jako wbudowane stanowiące nie więcej niż 25% powierzchni użytkowej budynku lub jako obiekty wolnostojące lub dobudowane o powierzchni zabudowy nie przekraczającej 200 m²;*”).

Mając na uwadze, że jednym z przeznaczeń podstawowych dla terenu 2MNI jest zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna wolno stojąca, bliźniacza, szeregowa (§ 14 ust. 1 pkt 1 uchwały) należy bezspornie stwierdzić, iż treść § 14 ust. 2 pkt 1 uchwały w zakresie sformułowania „powierzchni użytkowej budynku” odnosi się także do budynków mieszkalnych jednorodzinnych.

Zdaniem organu nadzoru zapis § 14 ust. 2 pkt 1 we fragmencie: „*wbudowane stanowiące nie więcej niż 25% powierzchni użytkowej budynku lub jako*” uchwały narusza przepisy odrębne, o których mowa w art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Stwierdzić trzeba, że ustalenia te pozostają w sprzeczności z definicją *budynku mieszkalnego jednorodzinnego*, o którym mowa w art. 3 pkt 2a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2018 r. poz. 1202, z późn. zm.). Z przepisu tego jednoznacznie wynika, iż przez „budynek mieszkalny

jednorodzinny”, 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 wydzielenie nie więcej niż dwóch lokali mieszkalnych albo jednego lokalu mieszkalnego i lokalu użytkowego o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku”. Przepis ten jednoznacznie stanowi, że wielkość lokalu użytkowego wydzielanego w budynku mieszkalnym jednorodzinnym, ustala się określając jego powierzchnię całkowitą w odniesieniu do powierzchni całkowitej budynku oraz, że może ona wynosić maksymalnie 30 % powierzchni całkowitej budynku.

W związku z powyższym, ustalenia § 14 ust. 2 pkt 1 we fragmencie: „wbudowane stanowiące nie więcej niż 25% powierzchni użytkowej budynku lub jako” uchwały naruszają dyspozycję ww. przepisu odrębnego, ponieważ w uchwale nie określono powierzchni całkowitej lokalu użytkowego w odniesieniu do powierzchni całkowitej budynku, lecz ustalono powierzchnię użytkową tego lokalu w odniesieniu do powierzchni użytkowej budynku.

Powyższe stanowi o naruszeniu art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane, w związku z art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a więc zasad sporządzania planu miejscowego, co na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oznacza konieczność stwierdzenia nieważności ustaleń § 14 ust. 2 pkt 1 we fragmencie: „wbudowane stanowiące nie więcej niż 25% powierzchni użytkowej budynku lub jako” uchwały.

IV

W § 13 ust. 3 pkt 4, § 14 ust. 3 pkt 5, § 15 ust. 3 pkt 5 i § 16 ust. 3 pkt 5 uchwały, w ramach ustaleń szczegółowych odpowiednio dla terenów: zabudowy zagrodowej (1RM), zabudowy mieszkaniowej niskiej intensywności (2MNI), zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i usługowej (3.1MN/U i 3.2 MN/U/), zabudowy mieszkaniowej niskiej intensywności i usługowej (4MNI/U), znalazło się postanowienie dotyczące wymogów odnośnie ogrodzeń (tożsame w treści dla wszystkich ww. przepisów uchwały). Zgodnie z tym przepisem uchwały: „ogrodzenia posesji od strony ulic i terenów publicznych należy wykonywać jako ażurowe (min. 60 % prześwitów), dopuszcza się stosowanie podmurówki o wysokości nie przekraczającej 60 cm licząc od poziomu terenu, wysokość ogrodzeń (dotyczy przęseł i elementów poziomych, z wyłączeniem słupków nośnych) nie może przekroczyć 1,5 m.; ustala się zakaz realizacji ogrodzeń pełnych lub z przęseł wykonanych w całości z prefabrykatów betonowych.”.

Wobec powyższego należy wskazać, że ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w brzmieniu ustalonym przez ustawę z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz. U. poz. 774 z późn. zm.), stanowi, iż rada gminy może ustalić w formie uchwały 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. Zarówno wykładnia językowa, jak i systemowa wskazują jednak jednoznacznie, że uchwała, o której mowa w tym przepisie, to uchwała inna niż miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Należy bowiem zauważyć – po pierwsze – że wtedy, gdy określona materia ma zostać uregulowana w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, ustawa posługuje się pojęciem planu miejscowego, a nie pojęciem uchwały, zaś – po drugie – art. 37a został (w ramach systematyki ustawy) dodany po przepisach odnoszących się do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Konieczność podjęcia – w celu uregulowania materii wskazanej w art. 37a ustawy – odrębnej uchwały potwierdza również wykładnia historyczna. Po trzecie zatem, wskazać można, że wraz z wprowadzeniem do ustawy art. 37a, uchylony został art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy, który wskazywał, że w planie miejscowym określa się w zależności od potrzeb zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane. Pozwala to na przyjęcie, że zamiarem ustawodawcy było wyeliminowanie materii objętej uchwałą wydawaną na podstawie nowej normy kompetencyjnej z miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Co więcej, ustawa o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu, zawiera przepisy przejściowe, zgodnie z którymi miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego obowiązujące w dniu wejścia w życie ustawy zmieniającej zachowują moc (art. 12 ust. 1), a regulacje miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego obowiązujących w dniu wejścia w życie ustawy i przyjętych na podstawie art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy

o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w brzmieniu dotychczasowym, obowiązują do dnia wejścia w życie uchwały, o której mowa w art. 37a ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą (art. 12 ust. 2). Jednocześnie ustalono, że 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 ustawy zmieniającej, stosuje się przepisy dotychczasowe (art. 12 ust. 3). Ustawa o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu weszła w życie w dniu 11 września 2015 r., a uchwała Nr XXXIX/304/17 Rady Miejskiej w Siechnicach *zmieniająca uchwałę w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Święta Katarzyna - rejon ulicy Łąkowej, gmina Siechnice* podjęta została w dniu 22 czerwca 2017 r., czyli już w dniu obowiązywania ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu.

Jako czwarty argument wskazujący na brak możliwości podejmowania działań legislacyjnych polegających na dokonaniu przemieszania materii planu miejscowego i uchwały, której zakres przedmiotowy określa art. 37a ust. 1 ustawy, wskazać należy odrębne, odmienne i złożone procedury podejmowania obu uchwał. Zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń mogą zostać ustanowione wyłącznie w oparciu o procedurę regulowaną w art. 37a-37e ustawy.

Reasumując, w ocenie Organu Nadzoru, żaden miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, w stosunku do którego uchwałę o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu, oraz – tak jak w rozpatrywanym przypadku – także akt nowelizujący taką uchwałę (tu: uchwała Nr XXXIX/304/17 Rady Miejskiej w Siechnicach z dnia 22 czerwca 2017 r.), podjęto po dniu wejścia w życie ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (tj. po dniu 11 września 2015 r.), nie może już zawierać ustaleń dotyczących 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 (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 13 września 2017 r., sygn. akt II SA/Wr 422/17 oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 7 grudnia 2017 r., sygn. akt II SA/Wr 675/17).

Mając na uwadze powyższe, w ocenie organu nadzoru zasadne i celowe jest stwierdzenie nieważności § 13 ust. 3 pkt 4, § 14 ust. 3 pkt 5, § 15 ust. 3 pkt 5 i § 16 ust. 3 pkt 5 uchwały, z uwagi na istotne naruszenie art. 37a ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

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:
P. Hreniak