



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 8 lipca 2019 r.

Poz. 4258

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.109.4.2019.JW1 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 5 lipca 2019 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506),

#### stwierdzam nieważność

§ 9 pkt 6, § 17 ust. 2 pkt 1 lit. c we fragmentach „budynków” i „wysokość budowli do 15 m,” oraz § 22 pkt 2 lit. b w zakresie odnoszącym się do terenów R13 i R14 uchwały nr IX/89/19 Rady Miejskiej w Polkowicach z dnia 21 maja 2019 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w obrębie wsi Guzice, a także jej załącznika graficznego we fragmencie obejmującym działki gruntu nr 324/14, 324/16, 324/17, 324/18, 324/23 i 324/29.

#### Uzasadnienie

Rada Miejska w Polkowicach, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym i art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1945 ze zm.) – dalej także jako: ustawa, podjęła na sesji w dniu 21 maja 2019 r. uchwałę w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w obrębie wsi Guzice – dalej jako: uchwała.

Przedmiotowa uchwała, wraz z dokumentacją prac planistycznych, wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 7 czerwca 2019 r.

**W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził, że jej:**

– § 9 pkt 6 został podjęty z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy i § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587) – dalej także jako: rozporządzenie, polegającym na dopuszczeniu zmiany przebiegu gazociągu bez wyznaczenia jego przebiegu po zmianie;

– § 17 ust. 2 pkt 1 lit. c we fragmentach „budynków” i „wysokość budowli do 15 m” został podjęty z istotnym naruszeniem art. 20 ustawy, polegającym na podjęciu regulacji naruszającej studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Polkowice;

– § 22 pkt 2 lit. b w zakresie odnoszącym się do terenów R13 i R14 został podjęty z istotnym naruszeniem art. 17 pkt 6 lit. c ustawy, 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 2017 r. poz. 1161 ze zm.), polegającym na ustaleniu przeznaczenia uzupełniającego terenu obejmującego użytki rolne klasy I-III na cele nierolnicze bez uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi;

– załącznik graficzny we fragmencie obejmującym działki gruntu nr 324/14, 324/16, 324/17, 324/18, 324/23 i 324/29 został podjęty z istotnym naruszeniem art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, polegającym na ustaleniu przeznaczenia uzupełniającego terenu obejmującego użytki rolne klasy I-III na cele nierolnicze bez uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi.

Zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy, rada gminy posiada uprawnienie do uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Treść podjętej uchwały determinuje art. 15 ust. 2-4 ustawy, w którym wskazany został zakres przedmiotowy planu miejscowego. Unormowanie to stanowi również podstawę – dokonywanej zgodnie z art. 28 ustawy – weryfikacji zgodności uchwały z prawem. Jeżeli bowiem plan miejscowy został sporządzony z istotnym naruszeniem zasad jego sporządzania, to uchwała organu stanowiącego gminy jest nieważna w całości lub części. Nieważność taką powoduje również istotne naruszenie trybu sporządzania planu miejscowego, a zatem przepisów zawartych art. 17-19 ustawy, a także w art. 20 ustawy, w zakresie w jakim zobowiązuje on do uchwalenia planu po weryfikacji, że nie narusza on ustaleń studium.

Plan miejscowy podjęty uchwałą Rady Miejskiej w Polkowicach narusza wskazane zasady, co powodowało konieczność stwierdzenia jego nieważności w częściach opisanych na wstępie.

1. W § 9 uchwały określono szczegółowe warunki zagospodarowania terenów i ograniczeń w ich użytkowaniu. W ramach tego przepisu – w pkt 6 – wskazano, że „w przypadku zmiany przebiegu gazociągu lub jego likwidacji przepisy w zakresie strefy kontrolowanej stosuje się odpowiednio”.

Regulacja ta wiąże się zatem z ustaleniami, jakich organ stanowiący gminy dokonuje w planie miejscowym na podstawie art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy, zgodnie z którym jednym z obligatoryjnych elementów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego są zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Standardy regulowania ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w tym zakresie zostały ustalone w § 4 pkt 9 rozporządzenia. W rozporządzeniu określono, że ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej powinny zawierać: a) określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych, b) określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym, c) wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych.

„Infrastruktura techniczna” nie jest pojęciem języka prawnego, jest ono jednak definiowane w języku prawniczym, który wskazuje, że pojęciem tym należy obejmować – między innymi – urządzenia przesyłowe i dystrybucyjne oraz związane z nimi obiekty umożliwiające przesył energii elektrycznej, dostarczania ciepła i gazu, zaopatrzenie w wodę, usuwanie ścieków i odbiór odpadów, odprowadzania wód opadowych i roztopowych, a także wykonywanie transportu.

Mając na względzie takie rozumienie infrastruktury technicznej należy wskazać, że § 9 pkt 6 uchwały odnosi się do jednego z jej elementów tj. gazociągu. W przepisie tym przewidziano przy tym możliwość zmiany przebiegu gazociągu lub jego likwidacji łącząc z nią konsekwencje prawne w postaci konieczności odpowiedniego stosowania przepisów w zakresie strefy kontrolowanej.

Trzeba zatem zauważyć, że każda zmiana przebiegu gazociągu wiąże się z koniecznością dokonywania nowych ustaleń w drodze miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zmiana taka łączy się bowiem z wymogami dotyczącymi ustalenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego nowego przebiegu tego elementu infrastruktury technicznej.

Zastosowana w uchwale koncepcja odpowiedniego stosowania przepisów dotyczących strefy kontrolowanej w przypadku zmiany przebiegu gazociągu narusza zatem zasadę sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wynikającą z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy, w związku z § 4 pkt 9 rozporządzenia. Elementy infrastruktury technicznej nie mogą być bowiem kształtowane na zasadzie planowanych (także w ramach dopuszczenia zmiany przebiegu) bez jednoznacznego określenia ich sytuowania. Zmiana przebiegu gazociągu, a w konsekwencji zmiana przebiegu strefy kontrolowanej nie może odbywać się wyłącznie przez działania faktyczne i odpowiednie stosowanie przepisów opisujących stan przed zmianą. To miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego musi precyzyjnie określać jaki jest lub będzie przebieg gazociągu i wszelkiej innej infrastruktury technicznej mającej charakter przesyłowy oraz wyznaczać strefę kontrolowaną precyzyjnie ją lokalizując.

W związku z powyższym, przewidzenie możliwości zmiany przebiegu gazociągu w sytuacji, w której jego zmieniony przebieg nie jest ujawniony w planie miejscowym, jest niedopuszczalne, co powoduje konieczność stwierdzenia nieważności § 9 pkt 6 uchwały.

2. W § 17 ust. 2 pkt 1 lit. c uchwały – w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami od RM1 do RM11, w zakresie parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu ustalono wysokość budynków do 9 m i wysokość budowli do 15 m.

Tymczasem zgodnie z uchwałą nr XXXVI/418/14 Rady Miejskiej w Polkowicach z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Polkowice, na obszarach MP i MNU, na którym zlokalizowane są te tereny, dopuszczono wznoszenie obiektów budowlanych powyżej 12 m jedynie gdy: a) stanowi to odbudowę lub rekonstrukcję, w historycznej formie, zniszczonego obiektu zabytkowego, b) są to obiekty sakralne, c) są to określone w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego dominanty układu zabudowy, d) są to budynki nawiązujące wysokością i formą do znajdujących się w bezpośrednim sąsiedztwie istniejących budynków o wysokości przekraczającej 12 m. W ramach kwestionowanych ustaleń planu przewidziane w studium przesłanki dopuszczenia obiektów budowlanych powyżej 12 m nie wystąpiły.

Należy przy tym zaznaczyć, że zgodnie z art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2019 r. poz. 1186) przez obiekt budowlany należy rozumieć budynek, budowlę bądź obiekt małej architektury, wraz z instalacjami zapewniającymi możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, wzniesiony z użyciem wyrobów budowlanych. Zakresem tego pojęcia objęte są zatem zarówno budynki (dla których w sposób prawidłowy wyznaczono w planie wysokość maksymalną), jak i budowle (w odniesieniu do których wysokość maksymalną wyznaczono w sposób naruszający ustalenia studium). Rada Miejska w Polkowicach mogła w planie miejscowym ustalić odrębne wysokości maksymalne budynków i budowli, jednak w obu przypadkach zobowiązana była do zachowania maksymalnej wysokości obiektów budowlanych wynikającą z regulacji Studium.

Sposób, w jaki w § 17 ust. 2 pkt 1 lit. c uchwały określono maksymalną wysokość zabudowy, powoduje, że możliwe i konieczne jest stwierdzenie nieważności tego przepisu we fragmentach, tak by wszystkie budynki i budowle miały ustaloną maksymalną wysokość w sposób nienaruszający ustaleń Studium. W związku z tym stwierdzono nieważność § 17 ust. 2 pkt 1 lit. c we fragmentach „budynków” i „wysokość budowli do 15 m.”.

3. Zgodnie z § 22 pkt 2 lit. b uchwały przeznaczeniem uzupełniającym dla terenów oznaczonych symbolami R1 do R19 są zbiorniki wodne.

Tymczasem, zgodnie 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 ze zm.), gruntami rolnymi są grunty: 1) określone w ewidencji gruntów jako użytki rolne, 2) pod stawami rybnymi i innymi zbiornikami wodnymi, służącymi wyłącznie dla potrzeb rolnictwa, 3) pod wchodzącymi w skład gospodarstw rolnych budynkami mieszkalnymi oraz innymi budynkami i urządzeniami służącymi wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno-spożywczemu, 4) 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, 5) parków wiejskich oraz pod zadrzewieniami i zakrzewieniami śródpolnymi, w tym również pod pasami przeciwwietrznymi i urządzeniami przeciwerozyjnymi, 6) rodzinnych ogrodów działkowych i ogrodów botanicznych, 7) pod urządzeniami: melioracji wodnych, przeciwpowodziowych i przeciwpożarowych, zaopatrzenia rolnictwa w wodę, kanalizacji oraz utylizacji ścieków i odpadów dla potrzeb rolnictwa i mieszkańców wsi, 8) zrekultywowane dla potrzeb rolnictwa, 9) torfowisk i oczek wodnych oraz 10) pod drogami dojazdowymi do gruntów rolnych.

Ustawa w sposób jednoznaczny wskazuje zatem – w odniesieniu do gruntów pod zbiornikami wodnymi – że gruntem rolnym jest jedynie grunt pod stawami rybnymi i innymi zbiornikami wodnymi, służącymi wyłącznie dla potrzeb rolnictwa.

Powyższe oznacza, że w § 22 pkt 2 lit. b uchwały przewidziane zostało przeznaczenie mające szerszy zakres niż to, które nie powoduje przeznaczenia gruntu rolnego na cele nierolnicze. Na podstawie planu możliwe jest bowiem uzupełniające przeznaczenie terenów R1 do R19 pod jakiegokolwiek zbiorniki wodne, w tym inne niż służące wyłącznie dla potrzeb rolnictwa.

Tym samym wprowadzenie przeznaczenia „zbiorniki wodne” (bez ograniczającego dookreślenia „służące wyłącznie dla potrzeb rolnictwa”) gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I-III wymaga – zgodnie z art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych – uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi.

Biorąc pod uwagę, że użytki rolne klas I-III znajdują się na terenach R13 i R14, ustalenie dla nich przeznaczenia uzupełniającego „zbiorniki wodne” zostało dokonane z istotnym naruszeniem trybu określonym w art. 17 pkt 6 lit. c ustawy, w związku z art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Tym samym, w zakresie odnoszącym się do tych terenów, konieczne jest stwierdzenie nieważności § 22 pkt 2 lit. b uchwały.

4. Z istotnym naruszeniem trybu związanym z brakiem zgody ministra w właściwego do spraw rozwoju wsi na przeznaczenie gruntów rolnych na cele nierolnicze uchwałę podjęto również w zakresie terenów obejmującym działki gruntu nr 324/14, 324/16, 324/17, 324/18, 324/23 i 324/29.

W toku prac planistycznych, rozpoczętych w dniu 20 kwietnia 2006 r., uzyskano początkowo zgodę na przeznaczenie tych nieruchomości na cele nierolnicze. Decyzja w tej sprawie, z upoważnienia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi została wydana przez Sekretarza Stanu w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi w dniu 29 stycznia 2007 r.

Tym niemniej, Burmistrz Polkowic – w toku procedury planistycznej – ponowił wniosek o zgodę na przeznaczenie tych samych gruntów rolnych na cele nierolnicze. Wydaną z upoważnienia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi decyzją Sekretarza Stanu w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 19 września 2016 r. (GZ.tr.602.712.2015) nie wyrażono zgody na przeznaczenie na cele nierolnicze, zgodnie z projektem zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klasy II, o łącznej powierzchni 2,0900 ha, położonych na terenie gminy Polkowice, w obrębie ewidencyjnym Guzice, w granicach działek ewidencyjnych nr 324/14, 324/16, 324/17, 324/18, 324/23 i 324/29. W uzasadnieniu tej decyzji wskazano, że na cele nierolnicze w pierwszej kolejności należy wykorzystywać grunty rolne o niższej wartości produkcyjnej oraz grunty już przeznaczone na cele nierolnicze. Argumentowano, że wskazane nieruchomości stanowią część zwartej obszaru rolnego, zaś w gminie Polkowice grunty rolne klas I-III to zaledwie ok. 10% ogólnej powierzchni gruntów rolnych, a w obrębie Guzice ok. 6%. Jednocześnie z informacji dołączonych do wniosku wynika, że w obrębie ewidencyjnym Guzice występują jeszcze znaczne obszary (ok. 11 ha) przeznaczone na cele nierolnicze, które nie zostały zabudowane, co oznacza, że istnieją możliwości realizacji w tym obszarze nowej zabudowy na gruntach mniej przydatnych do produkcji rolnej oraz gruntach już przeznaczonych na cele nierolnicze. Decyzja ta jest ostateczna i prawomocna.

Co jest istotne, w tej samej decyzji Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi wyraził zgodę na przeznaczenie nierolnicze innych terenów objętych jednym wnioskiem Burmistrza Polkowic.

Należy zatem stwierdzić, że w zaistniałym stanie faktycznym Burmistrz Polkowic, a następnie Rada Miejska w Polkowicach, korzystając w sposób wybiórczy z dwóch decyzji wydanych w odstępie kilku lat przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi przeznaczyła na cele nierolnicze także te tereny, na które pierwotnie otrzymała stosowną zgodę, a następnie zgody tej właściwy organ odmówił.

Taki sposób działania nie może być aprobowany na gruncie norm określających tryb uchwalania planu miejscowego. Wydana w toku procedury planistycznej zgoda na przeznaczenie określonego terenu na cele nierolnicze nie ma co prawda ograniczonej daty obowiązywania, co oznacza, że bez względu na upływ czasu może ona stanowić podstawę do ustalenia w planie miejscowym innego niż rolno-przeznaczenia tego terenu rolnego, niemniej jednak działania organu prowadzącego postępowanie, którego celem jest uchwalenie planu miejscowego, polegające na ponownym zawnioskowaniu o „odrolnienie” tych samych terenów, może spowodować zdezaktualizowanie się wcześniej otrzymanej zgody. Stanie się tak, jeżeli minister właściwy do spraw rozwoju wsi ponownie rozpatrzy (na wniosek organu wykonawczego gminy) zasadność wyrażenia zgody na przeznaczenie gruntu rolnego na cele nierolnicze i takiej zgody odmówi.

Należy zwrócić uwagę, że to w gestii Burmistrza Polkowic, który dysponował zgodą na „odrolnienie” działek gruntu nr 324/14, 324/16, 324/17, 324/18, 324/23 i 324/29 było sformułowanie kolejnego wniosku do ministra właściwego do spraw rozwoju wsi. Fakt, że przedmiotem kolejnego wniosku nie uczynił on wyłącznie kolejnych nieruchomości rolnych, ale objął nim także tereny, na które minister wydał wcześniej zgodę na przeznaczenie nierolnicze, nie może być zaś uznawany za irrelevantny dla wcześniejszej zgody ministra.

Minister – co wynika jednoznacznie z uzasadnienia decyzji – oceniając, czy wyrażenie zgody dla poszczególnych terenów jest zasadne, nie analizuje wyłącznie przydatności danego terenu dla celów rolniczych w oderwaniu od jego położenia, lecz prowadzi analizy, które obejmują cały obręb ewidencyjny,

a nawet całą gminę. Bierze przy tym pod uwagę także to, jakie tereny otrzymały już wcześniej zgodę na przeznaczenie nierolnicze.

Jeżeli zatem organ wykonawczy gminy decyduje się przedłożyć wniosek o wyrażenie zgody na przeznaczenie nierolnicze terenów rolnych, spośród których część uzyskała wcześniej zgodę na takie przeznaczenie, a część nie, to tym samym umożliwia ministrowi, aby ponownie dokonał kompleksowej oceny zasadności wyrażenia zgody dla wszystkich terenów objętych wnioskiem i dokonał ponownego rozstrzygnięcia.

Nie jest bowiem tak, że ponowne rozpatrzenie sprawy przez ministra, w odniesieniu do terenów, które były przedmiotem wcześniejszej zgody na odrolnienie może być ignorowane przez organ, który sam o takie rozpatrzenie sprawy się zwrócił. Burmistrz Polkowic nie mógł uznać decyzji z dnia 19 września 2016 r. w części za dającą podstawę do dokonywania określonych przeznaczeń terenu, a częściowo za nie mającą żadnego znaczenia. To jego wniosek, a następnie rozpatrzenie go przez ministra, zdezaktualizowało zgodę wyrażoną w dniu 29 stycznia 2007 r.

W zaistniałym stanie faktycznym konieczne jest przyjęcie, że działki gruntu nr 324/14, 324/16, 324/17, 324/18, 324/23 i 324/29 nie są przedmiotem obowiązującej zgody na przeznaczenie nierolnicze, a więc dokonanie takiego przeznaczenia w planie miejscowym stanowiło istotne naruszenie prawa.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzam jak na wstępie.

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*