



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 12 sierpnia 2019 r.

Poz. 4838

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.9.6.2019.MS6 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 9 sierpnia 2019 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.)

stwierdzam nieważność

§ 15 ust. 2-5, § 25 ust. 2 pkt 4, § 27 w zakresie regulacji dotyczących terenu 1MU, § 34 uchwały Rady Gminy Borów nr IX/83/2019 z dnia 10 lipca 2019 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obrębu wsi Kurczów oraz załącznika graficznego do uchwały w zakresie terenów 1RZ-5RZ, 1MU.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 10 lipca 2019 r., powołując się na 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.) oraz na art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym, Rada Gminy Borów podjęła uchwałę **nr IX/83/2019 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obrębu wsi Kurczów**, zwaną dalej także uchwałą.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru, wraz z dokumentacją prac planistycznych, w dniu 16 lipca 2019 r.

W toku postępowania nadzorczego, dotyczącego uchwały Rady Gminy Borów nr IX/83/2019 organ nadzoru stwierdził podjęcie:

- 1) **§ 15 ust. 2-5 uchwały** z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 11 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 29 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2019 r. poz. 1186), polegającym na istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego, poprzez określenie zasad usytuowania obiektów tymczasowych i terminu usunięcia tych obiektów, przy braku podstaw prawnych do takiej regulacji.
- 2) **§ 25 ust. 2 pkt 4 uchwały** z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w związku z art. 93 ust. 2a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. 2018 r. poz. 2204 ze zm.), polegającym na naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego w zakresie określenia minimalnej powierzchni nowo wydzielanych działek budowlanych dla zabudowy zagrodowej.
- 3) **§ 27 uchwały w zakresie regulacji dotyczących terenu 1MU oraz załącznika graficznego do uchwały w zakresie terenu 1MU** z istotnym naruszeniem 17 pkt 6 lit. c w związku z art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz art. 7 ust. 1 i ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1161 ze zm.), polegającym na istotnym naruszeniu procedury sporządzania planu miejscowego, poprzez brak uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze.

- 4) § 34 uchwały oraz załącznika graficznego do uchwały, w zakresie terenów 1RZ-5RZ, z istotnym naruszeniem art. 9 ust. 4 i art. 20 ust. 1 w zw. z art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, polegającym na naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego poprzez niezachowanie spójności pomiędzy miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego gminy Borów a studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy Borów, uchwalonym uchwałą nr XXXVI/233/2010 z dnia 8 lutego 2010 r.

Zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, rada gminy posiada uprawnienie do uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Treść podjętej uchwały determinuje art. 15 ust. 2-4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w którym wskazany został zakres przedmiotowy planu miejscowego. Unormowanie to stanowi również podstawę – dokonywanej zgodnie z art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – 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 o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a także w art. 20 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w zakresie w jakim zobowiązuje on do uchwalenia planu po weryfikacji, że nie narusza on ustaleń studium.

Plan miejscowy, podjęty uchwałą Rady Gminy Borów nr IX/83/2019 narusza wskazane zasady i tryb sporządzenia, co powodowało konieczność stwierdzenia jego nieważności w częściach opisanych na wstępie.

Ad. 1)

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 11 ustawy w planie miejscowym określa się obowiązkowo sposób i termin tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów. Rada Gminy Borów, w § 15 uchwały, wprowadziła ustalenia dotyczące sposobów i terminów tymczasowego zagospodarowania i użytkowania terenu:

„1. Na terenach objętych ustaleniami planu nie dopuszcza się tymczasowego zagospodarowania i użytkowania terenu, niż wynikającego z przepisów odrębnych, z zastrzeżeniem ust. 2.

2. Na terenie oznaczonym symbolem IUS dopuszcza się tymczasowe zagospodarowanie związane z obsługą imprez / festynów i spotkań rekreacyjno-wypoczynkowych.

3. Tymczasowe zagospodarowanie lokalizować na okres trwania imprez okolicznościowych, spotkań i festynów, lecz nie dłużej niż 5 miesięcy.

4. Pod potrzeby związane z organizacją i obsługą imprez / festynów i spotkań rekreacyjnowypoczynkowych dopuszcza się lokalizację tymczasowych obiektów budowlanych.

5. Wskaźniki zagospodarowania terenu, określone w rozdziale 12, nie dotyczą obiektów przeznaczonych pod tymczasowe zagospodarowanie terenów.”.

Mając na uwadze treść art. 15 ust. 2 pkt 11 ustawy oraz regulacje uchwały należy stwierdzić, że Rada Gminy Borów, ustaliła w § 15 ust. 2-5 uchwały zasady usytuowania obiektów tymczasowych i termin usunięcia tych obiektów, podczas gdy upoważniona była wyłącznie do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego sposobów i terminu tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów.

Pojęcie tymczasowego obiektu budowlanego zostało zdefiniowane w art. 3 pkt 5 ustawy Prawo budowlane. Zgodnie ze wskazaną regulacją jest to obiekt budowlany przeznaczony do czasowego użytkowania w okresie krótszym od jego trwałości technicznej, przewidziany do przeniesienia w inne miejsce lub rozbiórki, a także obiekt budowlany niepołączony trwale z gruntem, jak: strzelnice, kioski uliczne, pawilony sprzedaży ulicznej i wystawowe, przekrycia namiotowe i powłoki pneumatyczne, urządzenia rozrywkowe, barakowozy, obiekty kontenerowe. Jak wynika z wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 14 lutego 2018 r., sygn. akt II SA/Gl 1171/17 do powyższego katalogu zaliczyć należy również przyczepy: „W ocenie składu orzekającego przyczepa, zarejestrowana jako pojazd bez silnika w rozumieniu przepisów Prawa o ruchu drogowym, może być jednocześnie traktowana jako tymczasowy obiekt budowlany w rozumieniu przepisów ustawy Prawo budowlane”. Zasady wznoszenia tego rodzaju obiektów zostały wprost uregulowane w przepisach ustawy Prawo budowlane, między innymi w art. 29 ust. 1 pkt 12 ustawy, w którym wyraźnie

wskazano, że termin rozbiórki lub przeniesienia obiektu w inne miejsce inwestor określa w zgłoszeniu organowi administracji architektoniczno-budowlanej. W konsekwencji powyższego, termin usunięcia tymczasowego obiektu budowlanego nie może stanowić przedmiotu uregulowania uchwały Rady Gminy Borów, będącej aktem prawa miejscowego.

W stanowieniu aktów prawa miejscowego organy samorządu terytorialnego związane są ramami stworzonymi przez ustawy. Akty powyższe są aktami o charakterze podstawowym, a zatem są stanowione na podstawie upoważnień ustawowych, nie mogą zatem wykraczać poza jakiegokolwiek unormowania ustawowe, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a także powtarzać kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. W doktrynie występuje przekonanie, że prawo miejscowe ma charakter wyłącznie wykonawczy w stosunku do ustaw. W Konstytucji RP próżno bowiem szukać delegacji prawotwórczych dla organów samorządowych (wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 9 kwietnia 2015 r., sygn. akt II SA/Go 108/15).

W związku z powyższym konieczne jest stwierdzenie nieważności §15 ust. 2-5 uchwały Rady Gminy Borów Nr IX/83/2019, ze względu na istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, poprzez określenie zasad usytuowania obiektów tymczasowych i terminu usunięcia tych obiektów, przy braku podstaw prawnych do takiej regulacji.

Ad. 2)

W § 25 uchwały przyjęto ustalenia szczegółowe dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 1RM-7RM ustalając w podstawowym przeznaczeniu: tereny zabudowy zagrodowej, a w przeznaczeniu uzupełniającym infrastrukturę techniczną, infrastrukturę drogową i zieleń urządzoną. Na podstawie § 25 ust. 2 pkt 4 Rada Gminy przyjęła, że dla wspomnianych terenów, w ramach zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu, określa się minimalną powierzchnię działki budowlanej: 1200 m². Oznacza to, że określono minimalną powierzchnię działek budowlanych powstałych w wyniku podziału dla zabudowy zagrodowej.

Zapis ten narusza przepis art. 93 ust. 2a ustawy o gospodarce nieruchomościami, zgodnie z którym podział nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele rolne i leśne, a w przypadku braku planu miejscowego wykorzystywanych na cele rolne i leśne, powodujący wydzielenie działki gruntu o powierzchni mniejszej niż 0,3000ha, jest dopuszczalny pod warunkiem, że działka ta zostanie przeznaczona na powiększenie sąsiedniej nieruchomości lub dokonana zostanie regulacja granic między sąsiadującymi nieruchomościami. Co do zasady ustawodawca przewidział, iż w odniesieniu do nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele rolne i leśne, dopuszczalny jest podział nieruchomości jedynie w przypadku, gdy ich powierzchnia po podziale nie jest mniejsza niż 0,3000ha. Skoro zatem zakwestionowany zapis planu miejscowego przewiduje minimalną powierzchnię działek budowlanych powstałych w wyniku podziału dla zabudowy zagrodowej na 1200 m² i zapis ten nie stanowi wyjątku, o którym mowa w ustawie (z treści przepisu §25 ust. 2 pkt 4 uchwały wynika, że dotyczy on nowo wydzielanych działek budowlanych, bez wskazania sytuacji jego zastosowania), to taki zapis pozostaje w oczywistej sprzeczności z art. 93 ust. 2a ustawy o gospodarce nieruchomościami.

W trakcie postępowania nadzorczego, pismem z dnia 29 lipca 2019 r. (znak pisma: NK-N.4131.9.6.2019.MS6), organ nadzoru wystąpił do Rady Gminy Borów o wyjaśnienia m.in. w zakresie określenia minimalnej powierzchni nowo wydzielanych działek budowlanych dla terenów 1RM -7RM. W odpowiedzi, pismem z dnia 2 sierpnia 2019 r., znak pisma OA.0711.010.2019, Przewodnicząca Rady Gminy Borów stwierdziła, że „Postanowienia art. 93 dotyczą podziałów nieruchomości (działki gruntu). Postanowienia planu określają natomiast warunki/zasady wydzielania działki budowlanej (pod zabudowę związaną z zabudową zagrodową). Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz związane z ustawą ugruntowane orzecznictwo rozdziela podział nieruchomości od wydzielania działki budowlanej (biorąc pod uwagę zapisy planów-potwierdzone wyrokami NSA-wynikające z art. 15 ust. 1 pkt 9 oraz art. 15 ust. 1 pkt 6 lub art. 3 pkt 10 ustawy opizp).”.

W ocenie organu nadzoru przedstawione powyżej wyjaśnienia Gminy Borów nie mogą zostać uwzględnione. Jak już zostało wskazane powyżej zapis § 25 ust. 2 pkt 4 przedmiotowej uchwały stanowi regulację generalną, z której jednoznacznie wynika, że może mieć zastosowanie do jakichkolwiek podziałów działek budowlanych na terenach 1RM-7RM. Dodatkowo nadmienić należy, że przepis art. 93 ust. 2a ustawy o gospodarce nieruchomościami znajdzie zastosowanie do podziałów nieruchomości położonych na obszarach

przeznaczonych w planach miejscowych na cele rolne i leśne, mimo braku zapisów dopuszczających takie podziały w planie miejscowym. Oznacza to, że pomimo stwierdzenia nieważności § 25 ust. 2 pkt 4 przedmiotowej uchwały podział na podstawie art. 93 ust. 2a ustawy o gospodarce nieruchomościami będzie możliwy.

Stanowisko organu nadzoru w powyższym zakresie znajduje oparcie w orzecznictwie sądowoadministracyjnym. Jako przykład wskazać można na uzasadnienie wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 31 października 2013 roku (sygn. akt II SA/OI 604/13), w którym stwierdza się, że: „Za zasadny należało również uznać zarzut niezgodności § 8 uchwały w zakresie w jakim umożliwia wydzielenie z terenów o przeznaczeniu rolniczym działek budowlanych o powierzchni 2000m². Zapis ten stoi w oczywistej sprzeczności z treścią cytowanego art. 93 ust. 2a u.g.n, w myśl którego podział nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele rolne i leśne, powodujący wydzielenie działki gruntu o powierzchni mniejszej niż 0,3000 ha, jest dopuszczalny, pod warunkiem że działka ta zostanie przeznaczona na powiększenie sąsiedniej nieruchomości lub dokonana zostanie regulacja granic między sąsiadującymi nieruchomościami. Bez zastrzeżenia w planie miejscowym warunku określonego w tym przepisie ustawy, lokalny prawodawca w istocie zezwala na podział nieruchomości rolnej na samodzielne działki o powierzchni 2000m², co ewidentnie zmierza do obejścia zakazu podziału gruntów rolnych na działki mniejsze niż 3000m²”. Podobne założenie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie przyjął również w uzasadnieniach do wyroków z dnia 27 września 2016 r. (sygn. akt II SA/OI 698/16), z dnia 1 grudnia 2015 r. (sygn. akt II SA/OI 960/15) oraz z dnia 29 września 2011 r. (sygn. akt II SA/OI 590/11). Stanowisko to znajduje odzwierciedlenie także w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 26 marca 2018 r. sygn. akt II SA/Wr 840/17.

Ad. 3)

Z istotnym naruszeniem trybu związanym z brakiem zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi na przeznaczenie gruntów rolnych na cele nierolnicze uchwałą podjęto w zakresie terenów 1MU.

Zgodnie, z załączoną do dokumentacji planistycznej, decyzją Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi (nr GZ.tr.057-602-34/12 z dnia 24 stycznia 2013 r.) teren 1MU, dla którego regulacje szczegółowe zawarte są w § 27 uchwały, nie uzyskał zgody na przeznaczenie gruntów chronionych na cele nierolnicze. W planie miejscowym teren ten został przeznaczony, jako teren zabudowy mieszkaniowej i usługowo – gospodarczej (tj. zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna, wielorodzinna, usługowo – mieszkaniowa, usługowa, zagrodowa).

Z informacji Przewodniczącej Rady Gminy Borów z dnia 2 sierpnia 2019 r. wynika, iż teren 1MU objęty był ustaleniami ogólnego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Borów uchwalanego uchwałą nr VIII/44/90 Gminnej Rady Narodowej w Borowie z dnia 28 lutego 1990 r. dla którego uzyskano zgodę na przeznaczenie na cele nierolnicze gruntów rolnych Ministra Rolnictwa, Leśnictwa i Gospodarki Żywnościowej (znak:GZU.pg.0602/Z. 93507/ /89 z dnia 9 grudnia 1989 r.

Wójt Gminy Borów – w toku procedury planistycznej – ponowił wniosek o zgodę na przeznaczenie tych samych gruntów rolnych na cele nierolnicze i w dniu 20 października 2011 roku wystąpił do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi o wyrażenie zgody na zmianę użytkowania gruntów, wskazanych w załącznikach tabelarycznych do wniosku. Teren 1MU określony był w zadaniu nr 2 w załączniku graficznym do wniosku. Wydaną w dniu 24 stycznia 2013 r., z upoważnienia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, decyzją Dyrektora Departamentu Gospodarki Ziemią (GZ.tr.057-602-34/12) nie wyrażono zgody na przeznaczenie na cele nierolnicze, zgodnie z projektem zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obrębu wsi Kurczów, 17,5527 ha gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas II-III, w tym kl. II -12,9001 ha i kl.III-4,6526 ha, położnych w granicach działek ewidencyjnych, wymienionych w załączniku tabelarycznym nr 1 do w/w wniosku, w zadaniach nr 1,2,3,8,10 oraz działkach ewidencyjnych nr 85, 86/1, 87,88/1 i 89 w zadaniu nr 4, obrębie ewidencyjnym Kurczów, na terenie gminy Borów, w granicach oznaczonych na załączniku graficznym w skali 1:5000, stanowiącym integralną część wspomnianego wniosku, konturem barwy niebieskiej.

W uzasadnieniu tej decyzji wskazano, że ochrona gruntów polega na ograniczaniu przeznaczenia ich na cele nierolnicze, a na cele nierolnicze i nieleśne przeznaczyć można przede wszystkim grunty oznaczone w ewidencji gruntów jako nieużytki, a w razie ich braku inne grunty o niższej przydatności produkcyjnej. Równocześnie analizując wniosek wzięto pod uwagę usytuowanie gruntów oraz jakość gruntów występujących

w poszczególnych kompleksach glebowych. Dokonano także analizy demograficznej wsi Kurczów, ze względu na wnioskowane przeznaczenie gruntów na cele mieszkaniowe. 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 Wójta Gminy Borów.

Należy zatem stwierdzić, że w zaistniałym stanie faktycznym Wójt Gminy Borów, a następnie Rada Gminy Borów, 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 rolny 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 Wójta Gminy, który dysponował zgodą na „odrolnienie” terenu 1MU było sformułowanie kolejnego wniosku do ministra właściwego do spraw rozwoju wsi. Fakt, że przedmiotem kolejnego wniosku nie uczynił on wyłącznie 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. Wójt Gminy Borów nie mógł uznać decyzji z dnia 24 stycznia 2013 r. w części za dającą podstawę do dokonywania określonych przeznaczeń terenu, a częściowo za niemającą żadnego znaczenia.

To jego wniosek, a następnie rozpatrzenie go przez ministra, zdezaktualizowało zgodę wyrażoną w dniu 9 grudnia 1989 r. W zaistniałym stanie faktycznym konieczne jest przyjęcie, że teren 1MU nie jest przedmiotem obowiązującej zgody na przeznaczenie nierolnicze, a więc dokonanie takiego przeznaczenia w planie miejscowym stanowiło istotne naruszenie prawa.

Ad. 4)

W podstawie prawnej uchwały przywołano art. 20 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu jego zgodności z ustaleniami 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. Natomiast stosownie do art. 28 ust. 1 ustawy, 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 części.

Przedmiotowa uchwała obarczona jest wadą prawną polegającą na niespójności pomiędzy miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego Gminy Borów a Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy Borów, zwanym dalej także „studium”, w zakresie terenów 1RZ-5RZ.

Rada Gminy w § 34 uchwały ustaliła dla terenów 1RZ-5RZ w przeznaczeniu podstawowym: tereny rolnicze z dopuszczeniem zabudowy służącej produkcji rolniczej, a w przeznaczeniu uzupełniającym: wody powierzchniowe śródlądowe, lasy, infrastruktura drogowa, infrastruktura techniczna – sieci podziemne, naziemne wyłącznie zgodnie z warunkami ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

Tereny 1RZ-5RZ zlokalizowane są na terenach oznaczonych w studium, jako tereny MN - tereny dominującej funkcji mieszkaniowej (str. 43 tekstu studium). Zgodnie z ustaleniami studium: „Tereny te wyznaczono we wszystkich pozostałych sołectwach gminy Borów. Tereny dominującej funkcji mieszkaniowej obejmują zarówno tereny zabudowane, jak i obszary przewidziane do zainwestowania wyznaczone wokół terenów zainwestowanych. Jako funkcję podstawową na tych terenach przewiduje się zabudowę mieszkaniową jednorodziną oraz zabudowę zagrodową. Dopuszczalne są również inne funkcje: zabudowa mieszkaniowa wielorodzinna, zabudowa usługowa oraz zabudowa związana z produkcją rolną i pozarolniczą, pod warunkiem, że obiekty te nie będą powodowały uciążliwości dla podstawowej funkcji mieszkaniowej. Postuluje się wyposażenie terenów mieszkaniowych w tereny sportu i rekreacji dla mieszkańców (boiska i place zabaw).(…)”.

Uchwała Rady Gminy Borów nr IX/83/2019 przewiduje więc dla terenów 1RZ-5RZ przeznaczenie dla terenów rolniczych z dopuszczeniem zabudowy służącej produkcji rolniczej (§ 34 uchwały). Studium zaś dopuszcza na terenach MN jedynie zabudowę związaną z produkcją rolną, nie przewidując terenów rolniczych.

Należy również zauważyć, że poza powyższą niezgodnością w zakresie przeznaczenia terenów 1RZ-5RZ w planie miejscowym, a regulacjami studium, fragment terenu 4RZ ustalono na terenie oznaczonym w studium, symbolem ZL (tereny lasów). W tekście studium dla terenów ZL (str. 45) przewidziano: „Tereny lasów (ZL). Tereny te przewidziane są do prowadzenia gospodarki leśnej. Dopuszcza się realizację zabudowy związanej z prowadzoną gospodarką leśną oraz rekreacyjne wykorzystanie terenów leśnych (szlaki turystyczne piesze i rowerowe, tereny biwakowe i campingowe, itp.)”. Uchwała Rady Gminy Borów nr IX/83/2019 w § 34 zawiera regulacje dla terenów 1RZ-5RZ, a więc także dla terenu 4RZ, przewidując, jak wskazano wyżej, tereny rolnicze z dopuszczeniem zabudowy służącej produkcji rolniczej.

W trakcie postępowania wyjaśniającego, organ nadzoru wystąpił do Rady Gminy Borów o ustosunkowanie się do zarzutów braku spójności uchwały ze studium Gminy Borów.

Przewodnicząca Rady Gminy Borów, w wyjaśnieniach z dnia 2 sierpnia 2019 r., odnosząc się do niezgodności dotyczących przeznaczenia terenów 1RZ-5RZ w przedmiotowej uchwale Rady Gminy Borów z zapisami studium stwierdziła, że: „Na przedmiotowych terenach, w zapisach planu, dopuszczono zabudowę związaną z produkcją rolną, co znajduje swoje bezpośrednie odzwierciedlenie w zapisach studium: „[...]Dopuszczalne są również inne funkcje: zabudowa mieszkaniowa wielorodzinna, zabudowa usługowa oraz zabudowa związana z produkcją rolną i pozarolniczą [...]”. Natomiast możliwość użytkowania rolniczego wszystkich obecnie rolniczych terenów sankcjonuje m.in. zapis w pkt 10 Studium pt.: Kierunki i zasady kształtowania rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej” wskazujący, że „[Zakłada się dalszy rozwój rolnictwa na całym obszarze przestrzeni rolniczej gminy. [...]”. W studium, w odniesieniu do terenów „MN” znajduje się również zapis wskazujący, że „Rozwój przestrzenny tych obszarów powinien przebiegać w oparciu o miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego”. Wskazuje to intencję autorów studium, aby w planach miejscowych określono przestrzenny zakres obszarów, które będą przeznaczone w planie miejscowym pod zabudowę. Alternatywą dla przeznaczenia w planie pod zabudowę jest dopuszczenie obecnego rolniczego użytkowania terenu.”.

Przewodnicząca Rady Gminy Borów odnosząc się do terenu 4RZ stwierdziła: „Na terenie 4RZ jako przeznaczenie uzupełniające dopuszczone są lasy i nie przeszkadza w realizacji zasobów polityki przestrzennej Gminy zawartych w studium (m.in. w programie rolno-środowiskowym). Oznaczony na rysunku studium niewielki teren opisany jako ZL a na rysunku planu oznaczony symbolem 4RZ zlokalizowany jest na gruntach o wysokiej klasie bonitacyjnej (RIIIa i RIIIb), których nie powinno przeznaczać się pod zalesienie (Ustawa z dnia 8.06.2001 r. o przeznaczeniu gruntów rolnych do zalesienia - art. 3, pkt 1 ust. 1-3). Wskazany w rysunku studium teren nie spełnia ww. warunków. Dodatkowo w tekście Studium:

II. USTALENIA OKREŚLAJĄCE KIERUNKI ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO, pkt 10 pt.: „W celu zwiększenia lesistości gminy, grunty o niskich klasach bonitacyjnych (V i VI) należy przeznaczyć pod zalesienie. Dodatkowo pod zalesienie przeznaczone powinny być tereny stoków o średnich spadkach powyżej 15%.”.

Z powyższego wynika więc ewidentna potrzeba zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy Borów i dostosowania do aktualnych warunków, związanych z klasami bonitacyjnymi gleb. Takie wyjaśnienie gminy nie może uzasadniać braku spójności planu miejscowego i Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy Borów.

Ponadto zapis w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy Borów, zgodnie z którym: „Rozwój przestrzenny tych obszarów powinien przebiegać w oparciu o miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego.” Nie może uzasadniać braku spójności pomiędzy uchwałą w sprawie uchwalenia planu miejscowego, a studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy, a rozwój przestrzenny gminy, realizowany planami zagospodarowania przestrzennego, musi odzwierciedlać kierunki rozwoju wskazane w akcie, jakim jest studium danej gminy.

W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że organy gminy przy tworzeniu i uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego związane są ustaleniami studium. Stopień związania planu miejscowego ustaleniami studium uzależniony jest od szczegółowości zapisów studium, co oznacza, że związanie to może być silniejsze lub słabsze. Stopień szczegółowości ustaleń studium zależy zatem od woli organu uchwalającego studium (wyrok NSA: z dnia 1 lipca 2010, II OSK 904/10; z dnia 27 września 2007, II OSK 1028/07).

Wskazać należy, że przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu w studium nie są tym samym, co przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu w planie, inne są bowiem skutki tych aktów. Zapisy studium mają znaczenie przy uchwalaniu planu, natomiast ustalenia dotyczące przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu w miejscowym planie wywoływać będą skutek wobec podmiotów zewnętrznych wobec organów gminy. Ustalenia studium nie mogą być przeniesione wprost do zapisów planu ale oczywistym jest również, że nie mogą być ze sobą sprzeczne (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 19 lipca 2010 r., sygn. akt II SA/Wr 223/10). Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 1 lutego 2010 r., (sygn. akt II SA/Kr 1207/09), jedną z podstawowych zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest przestrzeganie zgodności treści tego planu ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Takie stanowisko zajęły sądy administracyjne w innych orzeczeniach, np. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 maja 2008 r. (sygn. akt II OSK 114/08). W podanym wcześniej wyroku Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie odniósł się także do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 11 lutego 2008 r. (sygn. akt II SA/Gl 817/06), który wyjaśnił m.in., że zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy służy gminie do określenia kierunków jej polityki przestrzennej. Stąd, zgodnie z art. 10 ust. 2 tej ustawy, jego postanowienia wyznaczają z zasady ogólne kierunki działalności i wskaźniki dla wydzielonych obszarów. Studium zawiera diagnozę zagospodarowania przestrzennego i określa politykę gminy w zakresie zagospodarowania przestrzennego, zwykle w dłuższym czasie. Postanowienia studium są dla organu sporządzającego plan wiążące (art. 9 ust. 4 przedmiotowej ustawy), co oznacza, że zapisy planu nie mogą doprowadzić do modyfikacji kierunków zagospodarowania przewidzianego w studium lub też tego zagospodarowania wykluczyć.

Linia orzecznicza sądów administracyjnych utrzymana została także w ostatnim wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 17 lipca 2018 r. sygn. akt II SA/Wr 224/18.

Niewątpliwie jest, że uchwałą w sprawie studium rada dokonuje swoistego samoograniczenia w zakresie uchwalanych planów zagospodarowania przestrzennego. Wprawdzie studium, określając politykę przestrzenną gminy, jest bardziej ogólnym i bardziej elastycznym aktem od miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, niemniej jednak zawiera nieprzekraczalne ramy dla planowania przestrzennego. Równocześnie Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy Borów nie wprowadza regulacji, które pozwalałyby uznać, że naruszenia w zakresie braku spójności pomiędzy przedmiotową uchwałą Rady Gminy Borów, a Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy Borów są akceptowalne i mieszczą się w ramach ogólnej polityki przestrzennej gminy Borów.

Ze względu na powyższe, orzeczono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 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