

**ROZSTRZYGNĘCIE NADZORCZE NR IB.I.4131.5.2023.PZŁO
WOJEWODY LUBUSKIEGO**

z dnia 14 kwietnia 2023 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności w części uchwały Nr LXVIII.1002.2023 Rady Miasta Zielona Góra z dnia 28 lutego 2023 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części sołectwa Krępa w Zielonej Górze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2023r., poz. 40) stwierdzam nieważność uchwały Nr LXVIII.1002.2023 Rady Miasta Zielona Góra z dnia 28 lutego 2023 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części sołectwa Krępa w Zielonej Górze w następującym zakresie:

- § 3 ust. 1 pkt 10 oraz legendy na załączniku nr 1 w zakresie słowa "orientacyjny",
- § 10 ust. 2 pkt 1 lit. b,
- § 17 ust. 3 pkt 6,

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 lutego 2023 r. Rada Miasta Zielona Góra podjęła uchwałę Nr LXVIII.1002.2023 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części sołectwa Krępa w Zielonej Górze. Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym, oraz art. 20 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r. poz. 503 z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”. Stosownie do zapisów art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p., miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego uchwalanym przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. Artykuł 94 Konstytucji RP stanowi, iż organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, a zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. W przypadku aktów prawa miejscowego z zakresu planowania przestrzennego, tj. w odniesieniu do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, regulację zasad i trybu ich sporządzania określa ustawa o p.z.p. Z dyspozycji art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p. wynika, że kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy do zadań własnych gminy. Biorąc pod uwagę powyższe oraz mając na uwadze dyspozycję art. 20 ust. 2 ustawy o p.z.p., kontrola organu nadzoru w tym przedmiocie nie dotyczy celowości czy słuszności dokonywanych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego rozstrzygnięć, lecz ogranicza się jedynie do badania zgodności z prawem podejmowanych uchwał, a zwłaszcza przestrzegania zasad planowania przestrzennego oraz, określonej ustawą, procedury planistycznej. Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie. Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, która związana jest ze sporządzeniem aktu planistycznego, a więc jego zawartością (część tekstowa, graficzna). Zawartość aktu planistycznego określona została w art. 15 ustawy o p.z.p. Z kolei tryb uchwalenia planu, określony w art. 17 ustawy o p.z.p., odnosi się do kolejno podejmowanych czynności planistycznych, określonych przepisami ustawy, gwarantujących możliwość udziału zainteresowanych podmiotów w procesie planowania (poprzez składanie wniosków i uwag) i pośrednio do kontroli legalności przyjmowanych rozwiązań w granicach uzyskiwanych opinii i uzgodnień. Organ nadzoru zobowiązany jest do badania zgodności uchwały ze stanem prawnym obowiązującym w dacie podjęcia przez radę gminy uchwały i w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa, do podjęcia interwencji, stosownej do posiadanych kompetencji w tym zakresie.

W ocenie organu nadzoru w realiach niniejszej sprawy doszło do istotnego naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 1 i pkt 6 w związku z art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z brzmieniem art. 15 ust. 2 pkt 1 ww. ustawy w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania oraz zasady kształtowania zabudowy (art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy). Rada Miasta Zielona Góra w § 3 ust. 1 pkt 10 uchwały oraz na załączniku nr 1 do uchwały postanowiła, iż obowiązującym ustaleniem planu jest orientacyjny przebieg rowów melioracyjnych. Kolejno w ramach zasad ochrony i kształtowania ładu

przestrzennego oraz zasad kształtowania krajobrazu rada zakazała realizacji zabudowy w odległości mniejszej niż 3 m od zewnętrznej krawędzi skarpy rowu melioracyjnego (§ 6 ust. 1 pkt 2 lit. a uchwały).

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, jako akt prawa miejscowego formułuje normy powszechnie obowiązujące na danym terenie, których adresatami są zarówno organy administracyjne, jak i inne podmioty, m.in. osoby fizyczne, osoby prawne. Ustalane w planie miejscowym normy prawne muszą być formułowane w sposób jednoznaczny, precyzyjny i jasny. Tymczasem analiza podjętej przez Radę Miasta uchwały prowadzi do wniosku, że jest ona sprzeczna wewnętrznie. Za normę powszechnie obowiązującą uznano bowiem orientacyjny przebieg rowów melioracyjnych, czyli przebieg który wyznaczony został w sposób hipotetyczny, w jakimś przybliżeniu. Ustaleniem wiążącym, obowiązującym planu nie może być przebieg rowów który nie został jednoznacznie przesądzony i który może ulec zmianie. Tym bardziej, że plan miejscowy wprowadza konkretne ograniczenia w zabudowie wzdłuż tych rowów (6 ust. 1 pkt 2 lit. a uchwały). Nieprecyzyjne wyznaczenie przebiegu rowów budzi wątpliwości co do sposobu i możliwości zagospodarowania terenów wzdłuż tych rowów. Ustalenia planu miejscowego kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości (art. 6 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) i muszą spełniać wysokie wymagania stawiane tego typu aktom normatywnym. W ocenie organu nadzoru uznanie przybliżonego "orientacyjnego" przebiegu rowów za obowiązujące ustalenie planu miejscowego nie spełnia tych wymogów i z tych też względów należało orzec o stwierdzeniu nieważności planu w tej części.

Następnie organ nadzoru wskazuje na § 10 ust. 2 pkt 1 lit. b uchwały w którym Rada Miasta określiła zasady scalenia i podziału działek dla terenów zabudowy zagrodowej w gospodarstwach rolnych, hodowlanych i ogrodniczych. Tereny zabudowy zagrodowej to tereny rolne, zgodnie bowiem z art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2022 r. poz. 2409) gruntami rolnymi, są m.in. grunty pod wchodzącymi w skład gospodarstw rolnych budynkami mieszkalnymi oraz innymi budynkami i urządzeniami służącymi wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno-spożywczemu. Tymczasem w art. 101 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, regulującym zasady przeprowadzania procedury scalenia i podziału jednoznacznie wskazano, że przepisy rozdziału stosuje się do nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele inne niż rolne i leśne. W konsekwencji na terenach przeznaczonych w planie miejscowym na cele rolnicze bądź leśne, zasad takich ustalać nie można (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 10 października 2017 r., sygn. akt II SA/Wr 455/17). Mając zatem na uwadze powyższy przepis ustawy o gospodarce nieruchomościami należy stwierdzić, że Rada Miasta dokonała ustaleń w zakresie scalenia i podziału m.in. dla terenów przeznaczonych w planie na cele rolne, naruszając tym samym przepis art. 101 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Należy wskazać, że problematykę scalenia i podziału nieruchomości rolnych i leśnych regulują przepisy ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów (Dz.U. z 2022 r. poz. 1223). Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 22 października 2019 r. (sygn. akt II SA/Wr 427/19) „W art. 101 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami jednoznacznie wskazano, że przepisy rozdziału 2 działu III tej ustawy (regulującego sprawę scalenia i podziału nieruchomości) stosuje się do nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele inne niż rolne i leśne. W konsekwencji na terenach przeznaczonych w planie miejscowym na cele rolnicze bądź leśne, zasad takich ustalać nie można. Skoro zatem w przywołanym art. 101 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami wykluczono wprost pewną kategorię terenów, tj. rolnych i leśnych, niemożliwe jest, aby gminny prawodawca w podjętej uchwale, m.in. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wypowiedział się o zasadach scalania i podziału także dla tych nieruchomości. W takim przypadku nie jest dopuszczalny jakikolwiek "luz interpretacyjny", który mógłby prowadzić do dopuszczenia uregulowania mocą uchwały zasad scalania i podziału takiej kategorii terenów, która została wykluczona obowiązującym przepisem rangi ustawy”.

W § 17 ust. 3 pkt 6 uchwały w ramach określenia paramterów i wskaźników zabudowy i zagospodarowania terenu RM- zabudowa zagrodowa w gospodarstwach rolnych, hodowlanych i ogrodniczych, ustalono minimalną powierzchnię nowo wydzielanych budowlanych 1500 m². Oznacza to, że określono minimalną powierzchnię działek powstałych w wyniku podziału dla zabudowy zagrodowej. Organ nadzoru zwraca uwagę, że 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 0,3000 ha, 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 0,3000 ha. Skoro zatem zakwestionowany zapis planu miejscowego przewiduje minimalną powierzchnię działek budowlanych powstałych w wyniku podziału dla terenów zabudowy zagrodowej na 1500 m² i zapis ten nie stanowi wyjątku, o którym mowa w ustawie, to taki zapis pozostaje w oczywistej sprzeczności z art. 93 ust. 2a ustawy o gospodarce nieruchomościami. 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/Ol 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 2000 m². 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 2000 m², co ewidentnie zmierza do obejścia zakazu podziału gruntów rolnych na działki mniejsze niż 3000 m²”.

Biorąc powyższe pod uwagę, orzeczono jak we wstępie.

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

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim. Skargę należy wnieść w terminie 30 dni od daty doręczenia rozstrzygnięcia, za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału
Infrastruktury

Katarzyna Kis