



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA LUBUSKIEGO

---

Gorzów Wielkopolski, dnia 5 stycznia 2023 r.

Poz. 63

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IB-I.4131.10.2022.IWIT WOJEWODY LUBUSKIEGO

z dnia 23 grudnia 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2022r., poz. 559 z późn. zm.) stwierdzam nieważność uchwały Nr XXXVIII/282/22 Rady Miejskiej Szlichtyngowa z dnia 11 października 2022r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru w rejonie wsi Gola w następującym zakresie:

- § 2 pkt 7 w zakresie zwrotu: „chyba, że inaczej mówi niniejsza uchwała”,
- § 3 ust. 2 pkt 7,
- § 11 ust. 2 pkt 5 litera e tiret pierwsze w zakresie słowa "i",
- § 11 ust. 2 pkt 5 litera e tiret drugie w zakresie słowa "i",
- § 14 ust. 1 pkt 4,
- § 14 ust. 11 wraz ze wszystkimi terenami oznaczonymi w załączniku graficznym jako tereny R/1-23,
- § 14 ust. 13 pkt 1 lit. d w zakresie zwrotu: „dla terenu oznaczonego symbolem E/9 maksymalna wysokość zabudowy 30m.”

#### Uzasadnienie

Na sesji w dniu 11 października 2022r. Rada Miejska Szlichtyngowa podjęła uchwałę Nr XXXVIII/282/22 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru w rejonie wsi Gola. Uchwała wraz z załącznikami i dokumentacją prac planistycznych została doręczona organowi nadzoru w dniu 17 października 2022r., natomiast uzupełnienie dokumentacji, po uprzednim wezwaniu przez wojewodę, nastąpiło w dniu 24 listopada br. Z uwagi na fakt, iż badanie zgodności z prawem dokonywane jest od momentu zgromadzenia przez organ nadzoru kompletnej dokumentacji planistycznej, uznać należy, iż termin na podjęcie czynności nadzorczych w sprawie został zachowany.

W ocenie wojewody przedmiotowy akt podjęty został z istotnym naruszeniem zasad sporządzania miejscowego planu. Stosownie do art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym - dalej u.p.z.p. (t.j. Dz. U. z 2022r., poz. 503 z późn. zm.), 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.

Istotnym naruszeniem zasad sporządzania miejscowego planu stanowią zapisy § 3 ust. 2 pkt 7 uchwały, na mocy których Rada Miejska Szlichtyngowa ustaliła, iż *oznaczenie informacyjne, sugerujące określone rozwiązania przestrzenne i regulacyjne, stanowią linie sieci elektroenergetycznych średniego napięcia wraz z pasem technologicznym ograniczonego zagospodarowania*. W ocenie organu nadzoru powyższe zapisy stanowią ustalenie planu. Jako, że przepisy powszechnie obowiązującego prawa nie określają wprost (odległość w metrach) zakresu oddziaływania napowietrznych linii elektroenergetycznych średniego napięcia, praktyką jest, że organ planistyczny występuje w toku procedury planistycznej o opinię do właściwego gestora sieci, z której wynika postulowana szerokość strefy ochronnej (pasa technologicznego)

związanej z potencjalnie ponadnormatywnym oddziaływaniem linii oraz ograniczeniami wynikającymi z bezpieczeństwa i jej prawidłowego funkcjonowania. Tak też miało miejsce w przedmiotowej sprawie, gdzie organ planistyczny zwrócił się o opinię do projektu miejscowego planu do ENEA operator spółka z o. o. Następnie, w oparciu o uzyskaną w sprawie opinię organ planistyczny wprowadził do projektu, a następnie Rada Miejska Szlichtyngowa uchwaliła zapisy § 8 ust. 4, dotyczące wyznaczenia pasów technologicznych wzdłuż istniejących linii elektroenergetycznych dystrybucyjnych oraz obowiązujących w nich ograniczeń. Tym samym, jak wskazano wyżej, powyższe zapisy nie mają charakteru informacyjnego, sugerującego jedynie określone rozwiązania, lecz są obowiązującym ustaleniem planu.

Następnie istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego są również zapisy § 14 ust. 1 pkt 4 uchwały, na mocy których Rada Miejska Szlichtyngowa dla terenów MNU/1-10 przeznaczenie podstawowe - tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z dopuszczeniem usług przewidziała, iż dopuszcza się przeznaczenie całego terenu pod zabudowę zagrodową, gdzie dopuszcza się: 1) adaptację istniejących budynków mieszkalnych i gospodarczych na cele agroturystyczne oraz budowę nowych budynków lub obiektów związanych z produkcją rolną, zgodnie z obowiązującymi przepisami odrębnymi oraz 2) adaptację istniejących obiektów na cele rolnicze, zgodnie z obowiązującymi przepisami odrębnymi.

Z powyższego zapisu wynika, że rada gmina dopuszcza sytuację, w której zabudowa zagrodowa będzie zabudową podstawową na całości terenu przeznaczonego pod zabudowę mieszkaniową jednorodziną z dopuszczeniem usług. Taki sposób ustalenia przeznaczenia "zamiennego" jest niedopuszczalny, gdyż powoduje, że ustalone w planie przeznaczenie podstawowe nie będzie musiało być w ogóle zrealizowane na danym terenie.

W ocenie organu nadzoru przedmiotowe zapisy stanowią istotne naruszenie prawa. Przeznaczenie terenu w miejscowym planie powinno być określone w sposób konkretny i jednoznaczny, tak aby na etapie realizacji planu nie rodziło ono problemów interpretacyjnych i niepotrzebnych konfliktów. Stanowisko takie zostało potwierdzone wyrokiem NSA w Warszawie z dnia 15 września 2016 r. sygn. II OSK 2987/14.

Wprowadzanie przez Radę Miejską Szlichtyngowa tego rodzaju zapisów pozostaje w sprzeczności z istotą definicji przeznaczenia podstawowego. Przeznaczenie podstawowe powinno być przeznaczeniem, którego udział przeważa na danym terenie. Jeśli zatem przeznaczenie to ma przeważać, to nie sposób przyjąć, że przeznaczenie uzupełniające może go wyprzedzać. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Z treści tego przepisu wynikają dwie normy: obowiązek ustalenia przejrzystego, niebudzącego wątpliwości przeznaczenia terenu i obowiązek dokonania tego w akcie prawnym, jakim jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Z kolei z § 3 pkt 4 obowiązującego w dniu podjęcia uchwały rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. 2003.164.1587) wynika, że projekt tekstu planu miejscowego powinien zawierać ustalenia, o których mowa w art. 15 ust. 2 i 3 ustawy, czyli między innymi, niebudzące wątpliwości przeznaczenie terenów wraz z liniami rozgraniczającymi te tereny. Oznacza to, że przeznaczenie terenów w planie musi być jednoznaczne. Pokreślić należy, że przeznaczeń podstawowych może być więcej niż jedno pod warunkiem, że nie różnią się one od siebie w sposób zasadniczy czyli, w kontekście powołanego przepisu, nie decydują o różnych zasadach zagospodarowania na danym terenie. Ponadto sposób określenia tych przeznaczeń nie może prowadzić do faktycznej utraty przez znajdujące się w obrębie danego terenu nieruchomości ich podstawowych, określonych w ustaleniach szczegółowych planu, funkcji. Jeśli zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy plan określa przeznaczenie terenów, to zmiana przeznaczenia terenu może nastąpić wyłącznie w trybie zmiany planu. Zgodnie z art. 27 ww. ustawy, miejscowy plan zmienia się w takim samym trybie, w jakim został on uchwalony i przede wszystkim przez organ uprawniony do ustalenia takiego przeznaczenia. Tymczasem dopuszczenie możliwości zmiany ustalonego w planie przeznaczenia obszarów, w innym niż wymaga tego ustawa trybie powoduje, że nieokreślony podmiot w nieokreślony sposób i w nieokreślonej formie dokona zmiany przeznaczenia terenu i jego ustaleń. W ramach uprawnień wynikających z art. 3 ust. 1, art. 4 ust. 1, art. 14, art. 17 i art. 20 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym, gmina ustala przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu położonego na jej obszarze. Działając w ramach posiadanych kompetencji i przepisów ustawy, gmina nie może jednak dowolnie określać zasad postępowania przy uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jak i wprowadzaniu do niego zmian. Tryb sporządzania i uchwalania planu/zmiany został bowiem uregulowany w art. 17 i art. 27 powołanej ustawy.

Mając powyższe na uwadze organ nadzoru stwierdza, że ww. regulacje w sposób istotny naruszają art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 3 pkt 4 ww. rozporządzenia Ministra Infrastruktury.

Stwierdzając nieważność § 14 ust. 1 pkt 4 uchwały należało również orzec o nieważności § 2 pkt 7 w zakresie zwrotu: „chyba, że inaczej mówi niniejsza uchwała”. Zredagowana w ten sposób definicja przeznaczenia uzupełniającego/dopuszczalnego umożliwia bowiem zbyt daleko idącą swobodę w zakresie ostatecznego określenia przeznaczenia terenu, które powinno, jak wskazano wyżej, być jednoznacznie dokonane w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

Dalej organ nadzoru kwestionuje również postanowienia § 14 ust. 11 uchwały, gdzie błędnie oznaczone zostało przeznaczenie terenu określonego jako R/1-23 - przeznaczenie podstawowe - tereny rolnicze - uprawy polowe, łąki, pastwiska. Jak wynika z treści § 14 ust. 11 pkt 6, na terenie tym dopuszcza się utrzymanie istniejącej zabudowy zagrodowej z możliwością jej przebudowy i remontów. Fakt, iż na omawianym terenie znajduje się już zabudowa zagrodowa powoduje, iż podstawowe przeznaczenie tego terenu stanowić powinna zabudowa zagrodowa z ewentualnym dopuszczeniem upraw polowych, łąk i pastwisk. Tymczasem określając przeznaczenie terenu w uchwale pominięto zupełnie obecność istniejącej zabudowy zagrodowej, co jest niedopuszczalne i wprowadza w błąd adresatów uchwały co do faktycznego przeznaczenia tego terenu. Jak wskazano wcześniej, przeznaczenie terenu w planie nie może budzić żadnych wątpliwości, musi być ustalone jednoznacznie. Tego warunku nie spełnia jednak kwestionowany § 14 ust. 11 uchwały, przez co narusza art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 3 pkt 4 ww. rozporządzenia Ministra Infrastruktury.

Niezależnie od powyższego zauważyć należy dodatkowo, iż zapisy § 14 ust. 11 pkt 4 prowadzą do niezgodności pomiędzy ustaleniami studium a ustaleniami planu miejscowego.

Reguła związania ustaleniami studium organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych wynika z art. 9 ust. 4 upzp, zgodnie z którym ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Znajduje ona również potwierdzenie w art. 14 ust. 5, art. 15 ust. 1 oraz art. 20 ust. 1 upzp.

Podkreślić należy, iż studium nie jest aktem prawa miejscowego, ale aktem kierownictwa wewnętrznego, przeznaczonym do użytku wewnętrznego rady gminy i podporządkowanych jej jednostek organizacyjnych. W treści studium rada gminy dokonuje podstawowych ustaleń w zakresie kształtowania polityki przestrzennej gminy. Studium stanowi zatem swego rodzaju diagnozę zagospodarowania przestrzennego i zbiór wytycznych dla organów gminy, w oparciu o które mają w przyszłości kształtować politykę gminy w zakresie zagospodarowania przestrzennego. Jego podstawową rolą jest określenie kierunków i sposobów działania organów i jednostek pozostających w systemie organizacyjnym aparatu gminy przy sporządzaniu w przyszłości projektów planów miejscowych (por. wyrok NSA z dnia 9 kwietnia 2008r., sygn. akt II OSK 32/08 - ONSAiWSA 2009, Nr 4, poz. 72 i wyrok NSA z dnia 21 listopada 2000r., sygn. akt II SA 106/00, niepubl.). Realizacja ustaleń studium następuje poprzez uchwalenie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Są to akty o zdecydowanie większym stopniu szczegółowości niż studium. Ustala się w nich, jak wskazano już wcześniej, w sposób szczegółowy przeznaczenie terenów oraz określa się sposób ich zagospodarowania i zabudowy.

Zarówno plan miejscowy, jak i studium składają się z części tekstowej i graficznej. Skoro, stosownie do treści art. 9 ust. 4 upzp, ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, to w celu zbadania, czy projekt planu miejscowego nie narusza ustaleń studium, konieczne jest nie tylko porównanie tekstu planu z tekstem studium, ale i odniesienie się do części graficznej (rysunku) planu i studium. Zatem podstawę stwierdzenia, że plan miejscowy nie narusza ustaleń studium w rozumieniu art. 20 ust. 1 upzp stanowią łącznie część tekstowa oraz część graficzna planu miejscowego i studium (por. wyrok NSA z dnia 9 kwietnia 2008 r., II OSK 32/08, ONSAiWSA 2009, Nr 4, poz. 72; wyrok NSA z dnia 9 kwietnia 2008 r., II OSK 34/08, Lex nr 565688).

Konsekwencją unormowania art. 9 ust. 4 upzp jest to, że regulacje zawarte w planie nie mogą doprowadzić do modyfikacji kierunków zagospodarowania przewidzianego w studium lub też tego zagospodarowania wykluczyć (tak również wyrok WSA w Gdańsku z dnia 29 kwietnia 2009r., sygn. akt II SA/Gd 563/08 - Lex nr 703655, wyrok WSA w Gliwicach z dnia 11 lutego 2008r., sygn. akt II SA/Gl 817/06 - dostępne na stronie internetowej <http://orzeczenia.nsa.gov.pl> - dalej CBOSA).

Zatem określone obszary na terenie gminy mogą być przeznaczone w planie miejscowym pod zabudowę czy działalność danego rodzaju, jeśli wcześniej w studium gmina wskaże te obszary jako przewidziane pod taką zabudowę, czy działalność.

W związku z powyższym, rada gminy może zmienić w planie miejscowym dotychczasowe przeznaczenie określonych obszarów gminy, ale tylko w granicach zakreślonych ustaleniami studium. Zmiana przeznaczenia terenów w planie miejscowym, wbrew ustaleniom zawartym w studium jest zatem dopuszczalna wyłącznie po uprzedniej zmianie studium w trybie, w jakim jest uchwalane (art. 27 upzp). Sprzeczność między ustaleniami studium i planu co do przeznaczenia określonego terenu zawsze obliuguje do stwierdzenia, że plan narusza w sposób istotny ustalenia studium.

W realiach przedmiotowej sprawy Rada Miejska Szlichtyngowa § 14 ust. 11 pkt 4 postanowiła, iż na terenach rolniczych dopuszcza się lokalizację farm fotowoltaicznych o mocy nieprzekraczającej 100kW zgodnie z przepisami odrębnymi. Zdaniem organu nadzoru zapis ten powoduje, iż w planie miejscowym dopuszczono inne przeznaczenie terenu aniżeli to, które wynika ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy i Miasta Szlichtyngowa, przyjętego uchwałą Rady Miejskiej Szlichtyngowa Nr VIII/76/99 z dnia 15 lipca 1999r. Inwestycje polegające na budowie farm fotowoltaicznych, lokalizowane na dużych powierzchniach, o zainstalowanej mocy elektrycznej powyżej 50 kW, nie można zaliczyć do inwestycji o charakterze rolniczym, ale o charakterze produkcyjnym.

Stosownie do brzmienia § 3 ust. 1 pkt 54 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 września 2019r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. z 2019r. poz. 1839) systemy fotowoltaiczne, zlokalizowane na dużych powierzchniach, wprost zaliczane są do zabudowy przemysłowej. Przepis ten odnosi się bowiem do "zabudowy przemysłowej, w tym zabudowy systemami fotowoltaicznymi, lub magazynowej". Użycie zwrotu "w tym" wskazuje, że zabudowa "systemami fotowoltaicznymi" stanowi podzbiór "zabudowy przemysłowej".

Tereny rolnicze objęte przedmiotową uchwałą, na których dopuszczono lokalizację farm fotowoltaicznych, stanowią duże powierzchnie, o których mowa w ww. przepisie rozporządzenia Rady Ministrów. Tym samym zlokalizowanie na tych terenach farm fotowoltaicznych nie będzie służyć wytwarzaniu energii dla własnych potrzeb przy zachowaniu rolniczego charakteru działalności, lecz będzie oznaczać przemysłową produkcję i sprzedaż energii.

W rezultacie prowadzić to będzie do faktycznej zmiany przeznaczenia terenu z funkcji rolniczej na funkcję produkcyjną, czego nie przewidują zapisy obowiązującego studium. Podkreślić należy, iż w przypadku montażu paneli fotowoltaicznych na gruncie, trudno jest mówić o innej funkcji użytkowania gruntu niż wykorzystanie go w całości do prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej. Nie jest przy tym możliwe pogodzenie eksploatacji elektrowni fotowoltaicznej z prowadzeniem produkcji rolniczej. Wręcz przeciwnie, planowana inwestycja w postaci farmy fotowoltaicznej zmieni dotychczasowy sposób użytkowania gruntów rolnych, uniemożliwiając dalsze rolnicze ich wykorzystanie. Jak podkreślił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 4 kwietnia 2014r. (sygn. akt IV SA/Wa 197/14) wydanym w podobnej sprawie „Skutkiem eksploatacji farmy fotowoltaicznej będzie także zacielenie gruntu pod planowanymi panelami słonecznymi, a to może doprowadzić do zaniku heliofitów, czyli roślin światłolubnych. Uznać zatem należy, że w efekcie realizacji inwestycji dojdzie do zmiany składu gatunkowego szaty roślinnej przedmiotowego terenu, (doprowadzając w konsekwencji do zmiany dotychczasowego rodzaju użytkowania)”.

Tym samym zasadne jest stwierdzenie nieważności uchwały w ww. zakresie.

Następnie zakwestionować należało również zapisy § 11 ust. 2 pkt 5 litera e tiret pierwsze oraz § 11 ust. 2 pkt 5 litera e tiret drugie w zakresie słowa "i". Użycie przez Radę zwrotu "i/lub" jest nieprawidłowe. Nie można stosować alternatywnie tych spójników z uwagi na fakt, iż mają odmienne znaczenie. Posłużenie się w uchwale zwrotem "i/lub" powoduje, iż zapisy uchwały stają się nieczytelne i niezrozumiałe dla potencjalnego adresata.

Tymczasem zgodnie z § 6 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002r. w sprawie: Zasad techniki prawodawczej (Dz. U. z 2016r., po. 283) *przepisy ustawy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy*. Zapisy kwestionowanej uchwały nie spełniają powyższego wymogu, stąd też należało je zakwestionować pozostawiając jedynie spójnik "lub".

Wreszcie należało stwierdzić nieważność zapisów § 14 ust. 13 pkt 1 lit. d w zakresie zwrotu: „dla terenu oznaczonego symbolem E/9 maksymalna wysokość zabudowy 30m.” Jak wynika z wyjaśnień udzielonych przez gminę, zapis ten jest pomyłką, w planie nie ma takiego terenu.

Niezależnie od powyższego uchybienia, organ nadzoru wskazuje również na inne, aczkolwiek nieistotne naruszenie prawa. I tak w uchwale występują powtórzenia treści (dotyczy zapisów § 2 pkt 11 oraz § 10 ust. 2). Z kolei § 8 ust. 4 stanowi powtórzenie § 10 ust. 3 i 4 rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 26 kwietnia 2013r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać sieci gazowe i ich usytuowanie (Dz. U. z 2013.640). Następnie w legendzie na rysunku planu uchwałodawca w stosunku do dróg KDL posługuje się pojęciami klas, natomiast w tekście uchwały w § 7 ust. 1 pkt 1 oraz w § 15 ust. 1 pkt 1 ww. drogi opisuje jako drogi powiatowe (podział na kategorie). Ponadto w § 7 ust. 1 pkt 3 uchwały wskazano *tereny usług kultury* oznaczone na rysunku planu symbolem UK. Tymczasem w legendzie na rysunku plany tereny te oznaczają *tereny usług sakralnych i kultury*. Na koniec wskazać również należy, iż w § 8 uchwały zastosowane jednostki redakcyjne nie odpowiadają podziałowi na jednostki, wynikającym z zasad techniki prawodawczej - rozdział 7 rozporządzenia (w obrębie paragrafu wyróżnia się ustępy a w obrębie ustępów punkty).

Biorąc pod uwagę powyższe, uzasadnionym jest stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały we wskazanym na wstępie zakresie.

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*