



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 18 lipca 2024 r.

Poz. 7325

Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr WP-I.4131.133.2024

Wojewody Mazowieckiego

z dnia 17 lipca 2024 r.

dotyczy uchwały Nr IV/18/2024 Rady Gminy Baranowo z 24 czerwca 2024 r. „w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Baranowo w obrębie Bakuła dla terenu działki nr ewid. 232”.

**WOJEWODA MAZOWIECKI**

Warszawa, 17 lipca 2024 r.

WP-I.4131.133.2024

Rada Gminy Baranowo**Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Działając na podstawie art. 91 ust. 1, w związku z art. 86 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609 i 721)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr IV/18/2024 Rady Gminy Baranowo z 24 czerwca 2024 r. „w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Baranowo w obrębie Bakuła dla terenu działki nr ewid. 232”.

Uzasadnienie

Na sesji 24 czerwca 2024 r. Rada Gminy Baranowo podjęła uchwałę Nr IV/18/2024 „w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Baranowo w obrębie Bakuła dla terenu działki nr ewid. 232”, przy czym już na wstępie niniejszego uzasadnienia należy zaznaczyć, że zarówno z podstawy prawnej podjętej uchwały, jak i jej konstrukcji wynika, iż nie jest to zmiana planu miejscowego lecz „nowy” miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Uchwałę tę podjęto bowiem 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 2023 r. poz. 977, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”, nie wskazując przy tym art. 27 ustawy o p.z.p. stanowiącego podstawę prawną do dokonywania zmiany obowiązującego planu miejscowego.

Powyższą uchwałę wraz z dokumentacją prac planistycznych doręczono organowi nadzoru 28 czerwca 2024 r. przy piśmie Wójta Gminy Baranowo z 25 czerwca 2024 r., znak: ZPP.6722.1.2023.

W wyniku dokonanej oceny prawnej uchwały oraz przekazanej dokumentacji prac planistycznych, organ nadzoru skierował do Rady Gminy Baranowo zawiadomienie o wszczęciu

postępowania nadzorczego z 10 lipca 2024 r., znak: WP-I.4131.133.2024, wraz z prośbą o przekazanie uwierzytelnionego rysunku planu w skali 1:1000.

Stosownie do zapisów art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p., miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, uchwalanym zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. Artykuł 94 Konstytucji RP stanowi, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych 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.

W myśl art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p., 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.

Na wstępie uzasadnienia należy podkreślić, że skoro pismem z **12 lutego 2024 r.**, znak: ZPP.6722.1.2023, Wójt Gminy Baranowo wystąpił z wnioskiem odpowiednio o zaopiniowanie i uzgodnienie projektu *Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Baranowo w obrębie Bakula dla terenu działki nr ewid. 232*, zaś Rada Gminy Baranowo zainicjowała proces sporządzania planu miejscowego uchwałą Nr LXII/364/2023 z **22 września 2023 r.**, to zastosowanie, w przedmiotowej, sprawie znajduje odpowiednio przepis **art. 67 ust. 3 pkt 1 i 4** ustawy z 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1688), zwanej dalej „ustawą zmieniającą”, w brzmieniu: „3. Do spraw opracowania i uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego albo ich zmian: 1) przepisy art. 2 pkt 28-35, art. 15 ust. 2 pkt 6, ust. 3 pkt 11-13, art. 16 ust. 1a oraz art. 17 pkt 6 ustawy zmienianej w art. 1 stosuje się w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą - w przypadku gdy nie wystąpiono o opinie i uzgodnienia przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy; (...) 4) przepisy niewymienione w pkt 1-3 stosuje się w brzmieniu dotychczasowym - w przypadku gdy postępowanie zostało wszczęte i niezakończony przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy.”.

Powyższe oznacza, że w przedmiotowej sprawie stosuje się m.in. przepis art. 2 pkt 28-35, art. 15 ust. 2 pkt 6, art. 15 ust. 3 pkt 11-13, art. 16 ust. 1a oraz art. 17 pkt 6 ustawy o p.z.p. w brzmieniu obowiązującym od 24 września 2023 r.

Zdaniem organu nadzoru, na podstawie art. 164 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 4 i 11 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego sporządzonej w Strasburgu w dniu 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607; z 2006 r. Nr 154, poz. 1107), bezspornym pozostaje fakt, iż społeczności lokalne mają, w zakresie określonym prawem, swobodę działania w każdej sprawie, która nie jest wyłączona z ich kompetencji lub nie wchodzi w zakres kompetencji innych organów władzy. Problematyka planowania przestrzennego normowana jest przepisami ustawy o p.z.p., która w art. 3 ust. 1, do zadań własnych gminy, zalicza kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. W literaturze przedmiotu i w orzecznictwie, określane jest to mianem „władztwa planistycznego”. Uprawnia ono do autonomicznego decydowania o przeznaczeniu i zagospodarowaniu terenu. Władztwo to nie ma jednak charakteru absolutnego, zaś jego ograniczenia określone zostały ustawowo.

Zakres przedmiotowy władztwa planistycznego gminy, w ramach którego ma ona możliwość wpływu na sposób wykonywania prawa własności, przez właścicieli i użytkowników terenów objętych ustaleniami planu miejscowego, nie jest nieograniczony i został szczegółowo określony w ustawie o p.z.p. poprzez wskazanie obowiązkowej i fakultatywnej (dopuszczalnej) treści planu miejscowego (art. 15 ust. 2 i 3) oraz w rozporządzeniu Ministra Rozwoju i Technologii z 17 grudnia

2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. poz. 2404), w szczególności zaś w jego ustaleniach zawartych w § 3, 4 i 7.

Gmina może zatem samodzielnie decydować o sposobie zagospodarowania terenu, wprowadzając do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, bądź to precyzyjne zapisy, bądź też postanowienia ogólne dla poszczególnych terenów, pod tym jednak warunkiem, że następuje to bez naruszenia powyższych przepisów. **Nie można zatem przyjąć, by obligatoryjne ustalenie planu, jakim jest przeznaczenie terenu, nie zostało w sposób precyzyjny określone w planie miejscowym.**

Stosownie do ustaleń art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p. „*1. Ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego*”. Z literalnego brzmienia, cytowanego wyżej artykułu wynika, iż ustalenie przeznaczenia terenu oraz rozmieszczenie inwestycji celu publicznego, a także określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu jest jednym z podstawowych elementów składających się na ustalenia planu miejscowego. Konkretyzację art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p., możemy odnaleźć w art. 15 tej ustawy, gdzie w sposób enumeratywny wymieniana jest materia, jaka winna znaleźć się w planie miejscowym. I tak, zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Również zgodnie z wymogiem § 4 pkt 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego, ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów powinny zawierać jednoznaczne określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania, a także nazwę klasy przeznaczenia terenu oraz symbol wraz z numeracją wyróżniającą je spośród innych terenów. Natomiast stosownie do § 7 ust. 1 pkt 8 ww. rozporządzenia, projekt rysunku planu winien zawierać określenie przeznaczenia terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania oraz ich symbole i oznaczenia graficzne wraz z numeracją wyróżniającą je spośród innych terenów.

Jak stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 10 stycznia 2017 r., sygn. akt IV SA/Wa 690/16 „*Jeżeli skarżąca podnosi, że ustaleniami § 5 uchwały, „plan dopuścił tereny o zróżnicowanym przeznaczeniu”, w tym dla terenów RM1 i U/RM1, to zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p., powinny stanowić odrębne tereny o określonym w sposób jednoznaczny przeznaczeniu, a zgodnie z § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., powinny zostać wydzielone na rysunku planu liniami rozgraniczającymi i oznaczone odrębnym symbolem, adekwatnym do przeznaczenia. (...)*”.

Przenosząc obowiązujące przepisy w tej materii na grunt niniejszej sprawy należy stwierdzić, iż podejmując przedmiotową uchwałę naruszono w sposób istotny, wskazane powyżej zasady sporządzania planu miejscowego, bowiem **Rada Gminy Baranowo w sposób niejednoznaczny określiła przeznaczenie terenu oznaczonego symbolem 1MN/RZM.**

Jak wynika bowiem z ustaleń przedmiotowego planu miejscowego, zawartych w:

- **§ 7 pkt 1** uchwały: „*Ustala się następujące przeznaczenie terenów wyznaczonych liniami rozgraniczającymi i oznaczonych symbolem literowym zgodnie z rysunkiem planu: 1) MN/RZM – tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i/lub zabudowy zagrodowej*”;
- **§ 22 pkt 1, pkt 8 lit. b** uchwały: „*Dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami 1MN/RZM - tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i/lub zabudowy zagrodowej ustala się: 1) przeznaczenie podstawowe – zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna i/lub zabudowa zagrodowa; (...) 8) w zakresie parametrów i wskaźników kształtowania nowej zabudowy; (...) b) wysokość zabudowy gospodarczej oraz inwentarskiej – do 15m,”;*
- **legendzie rysunku planu**, o którym mowa w § 2 uchwały, jako „*obowiązujące ustalenia planu*” określono „*MN/RZM tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i/lub zabudowy zagrodowej*”.

W tym stanie rzeczy wskazać należy, iż w przywołanych powyżej ustaleniach **Rada Gminy Baranowo dokonała określenia przeznaczenia terenu, które wzajemnie się wyklucza, bowiem dotyczy jednocześnie zabudowy zagrodowej i zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej**, które na podstawie art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1 i § 7 ust. 1 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, winny stanowić oddzielne jednostki terenowe, wyodrębnione za pomocą linii rozgraniczającej.

Na odrębność ww. przeznaczeń i konieczność wydzielania ich w ramach oddzielnych terenów wskazuje również stanowisko judykatury, w tym m.in. wyrażone w wyrokach:

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 24 stycznia 2017 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 1539/16, z którego wynika, że: „*(...) Pojęcie zabudowy zagrodowej nie jest tożsame z pojęciem zabudowy mieszkaniowej. Stosownie do treści § 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 2002r., nr 75, poz. 690 ze 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. Z kolei według § 68 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków*

w brzmieniu obowiązującym w dacie wydania zaskarżonego postanowienia, użytkami rolnymi są m.in. grunty rolne zabudowane, oznaczone symbolem złożonym z litery "B" oraz symbolu odpowiedniego użytku gruntowego, stanowiącego część składową oznaczenia klasy gleboznawczej gruntu, na którym wzniesione zostały budynki, np. B-R, B-L, B-Ps (pkt 5). Według pkt 5 załącznika nr 6 do tego rozporządzenia dotyczącego zaliczania gruntów do poszczególnych użytków gruntowych, do gruntów rolnych zabudowanych zalicza się grunty zajęte pod budynki mieszkalne oraz inne budynki i urządzenia budowlane służące produkcji rolniczej, nie wyłączając produkcji rybnej, oraz przetwórstwu rolno-spożywczemu (kotłownie, komórki, garaże, szopy, stodoły, wiaty, spichlerze, budynki inwentarskie, place składowe i manewrowe w obrębie zabudowy itp.), a także zajęte pod ogródki przydomowe w gospodarstwach rolnych. Powyższe regulacje wskazują, że grunt zajęty pod budynki mieszkalne będące elementem zabudowy zagrodowej stanowi grunt rolny. Słusznie zatem podnosi skarżący, iż zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna, stanowi inny rodzaj przeznaczenia, niż zabudowa zagrodowa. Trzeba też zauważyć, że uchwalodawca w ramach tego samego przeznaczenia dopuszcza również różne usługi, w tym agroturystyczne (jednostki terenowe 1 MN – 14 MN). Niewątpliwie usługi realizowane w ramach zabudowy zagrodowej muszą być skorelowane z funkcją rolniczą. Tymczasem zgodnie z definicją zawartą w § 6 ust. 1 pkt 14 uchwały, usługi mogą być realizowane jako "obiekty usługowe wolnostojące lub lokale wbudowane, służące funkcji usługowej (bez przesądzania profilu) nie związanej z wytwarzaniem dóbr materialnych metodami przemysłowymi, z wykluczeniem obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży większej niż 2000m²; (...)". Z powyższego ustalenia jak słusznie wywiódł Wojewoda wynika możliwość realizacji usług wolnostojących i wbudowanych, niezwiązanych w jakikolwiek sposób z funkcją rolniczą, a także lokalizowaniem obiektów handlowych. Niewątpliwie więc w przedmiotowej uchwale przewidziano w ramach tych samych jednostek terenowych różnorakie przeznaczenie i to wzajemnie się wykluczające (zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna i zabudowa zagrodowa oraz usługi niezwiązane z funkcją rolniczą). Oznacza to naruszenie obowiązku określonego w art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy i istotne naruszenie zasady sporządzania planu miejscowego. (...);

- Naczelnego Sądu Administracyjnego z 6 lipca 2020 r. w sprawie sygn. akt II OSK 863/20, w którym Sąd stwierdził, że: „(...) Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Przepis ten nie zawiera żadnych zastrzeżeń i ograniczeń, co do linii rozgraniczających, czy przeznaczenia terenu, poza uznaniem ich za obowiązkowe ustalenia planu. Żadnych dodatkowych ograniczeń nie da się również wyprowadzić z § 7 pkt 7 cyt. rozporządzenia, który stanowi, że projekt rysunku planu miejscowego

powinien zawierać linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania oraz ich oznaczenie. Przepisy ustawy nie dają zatem podstawy do tak kategoriycznego stanowiska, że niedopuszczalne jest określenie dla tego samego terenu przeznaczenia mieszanego, jak wskazał to Sąd pierwszej instancji. Wprost przeciwnie § 9 ust. 4 rozporządzenia dopuszcza stosowanie na projekcie rysunku planu miejscowego uzupełniających i mieszanych oznaczeń barwnych i jednobarwnych oraz literowych i cyfrowych. W tym kontekście wykładnia art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p., jak i regulujących szczegółowo zakres projektu planu miejscowego przepisów ww. rozporządzenia, odnoszących się do sposobu określenia ustaleń w projekcie tekstu i rysunku planu wskazuje, iż jest dopuszczalne z punktu widzenia obowiązującego prawa również także określenie w planie miejscowym przeznaczenia terenów, które umożliwia realizację na tym samym terenie zadań o różnych funkcjach (różnym przeznaczeniu), pod warunkiem, że wzajemnie się one nie wykluczają i nie są ze sobą sprzeczne (por. wyrok NSA z 23 lutego 2012 r., sygn. akt II OSK 2551/11, LEX nr 1112543). **Jednakże za niedopuszczalne należy uznać objęcie liniami rozgraniczającymi terenów o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania bez rozgraniczenia tych terenów od siebie.** W zakresie tym należy podzielić stanowisko Sądu pierwszej instancji. **Trzeba bowiem wskazać, że zabudowa zagrodowa stanowi inny, szczególny rodzaj zabudowy odróżniający ją od zabudowy jedno lub wielorodzinnej.** Na zabudowę zagrodową składa się zawsze zespół budynków, w szczególności budynki mieszkalne, gospodarcze lub inwentarskie w rodzinnych gospodarstwach rolnych, hodowlanych lub leśnych. Związanie gospodarstwa rolnego z zabudową zagrodową należy rozumieć funkcjonalnie, przyjmując cywilistyczne rozumienie gospodarstwa, jako pewnej całości produkcyjnej (art. 553 K.c.). Innymi słowy, zabudowa zagrodowa to siedlisko, czyli funkcjonalnie zorganizowane zabudowania o charakterze gospodarczym (produkcyjnym) oraz mieszkaniowym służące prowadzeniu gospodarstwa rolnego. **Budynki mieszkalne jednorodzinne w ramach budownictwa zagrodowego wchodzi w skład indywidualnych gospodarstw rolnych, o ile zamieszkałe są przez rolników i im służą** (por. wyroki NSA: z dnia 4 grudnia 2008 r., sygn. II OSK 1536/07, LEX nr 477263; z dnia 19 września 2017 r., sygn. II OSK 2267/16, LEX nr 2409703). **Istotne jest zatem właściwe rozgraniczenie tych terenów od siebie.** Zadaniem linii rozgraniczających jest bowiem wytyczenie terenu objętego ustalonym przeznaczeniem. Jeżeli w planie ustalono dla terenu różne przeznaczenie to powinno się je rozgraniczyć przez zamieszczenie na rysunku planu linii rozgraniczających (§ 7 pkt 7 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r.). Specyfika i zakres ustaleń dotyczących przeznaczenia terenu dopuszcza jedynie stosowanie na projekcie rysunku planu miejscowego uzupełniających i mieszanych oznaczeń barwnych i jednobarwnych oraz literowych

i cyfrowych, nie daje natomiast podstaw do ustalania "mieszanych" sposobów przeznaczenia terenów bez wyraźnego rozgraniczenia liniami rozgraniczającymi terenów o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. (...)".

W tym miejscu uzasadnienia należy wskazać, że co prawda w przepisach z zakresu Prawa budowlanego nie ma wprost definicji zabudowy mieszkaniowej, jednakże w § 3 pkt 2, 3 i 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2022 r. poz. 1225, z późn. zm.), zdefiniowano kolejno pojęcia:

- zabudowy jednorodzinnej, przez którą należy rozumieć *jeden budynek mieszkalny jednorodzinny lub zespół takich budynków, wraz z budynkami garażowymi i gospodarczymi*;
- zabudowy zagrodowej, przez którą należy rozumieć *w szczególności budynki mieszkalne, budynki gospodarcze lub inwentarskie w rodzinnych gospodarstwach rolnych, hodowlanych lub ogrodniczych oraz w gospodarstwach leśnych*;
- budynku mieszkalnego, przez który należy rozumieć: budynek mieszkalny wielorodzinny, budynek mieszkalny jednorodzinny,

a tym samym **realizacja budynków mieszkalnych w ramach zabudowy zagrodowej, nie jest tożsama z realizacją zabudowy jednorodzinnej, bądź wielorodzinnej.**

Zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zarówno dla klasy przeznaczenia terenów rolnictwa przyjęto stosowny symbol i nazwę klasy przeznaczenia terenu **RZM - teren zabudowy zagrodowej** oraz odpowiednie oznaczenie graficzne, jak również dla klasy przeznaczenia terenów zabudowy mieszkaniowej przyjęto stosowny symbol i nazwę klasy przeznaczenia terenu **MN - teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej** wraz z odpowiednim oznaczeniem graficznym.

Z przywołanych powyżej definicji oraz przepisów dotyczących oznaczeń barwnych i literowych dotyczących przeznaczenia terenów wynika, iż „tereny rolnictwa” wraz z „zabudową zagrodową” i „zabudowa mieszkaniowa” są odmiennym i wykluczającym się przeznaczeniem terenu, bowiem zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej (poziom 2 klasy przeznaczenia terenu) wchodzi w skład klasy przeznaczenia terenów zabudowy mieszkaniowej (poziom 1 klasy przeznaczenia terenu). Klasa ta jest wyraźnie wyodrębniona od terenów rolnictwa (poziom 1 klasy przeznaczenia terenu), w skład której wchodzi m.in. teren zabudowy związanej z rolnictwem (poziom II klasy przeznaczenia terenu) w ramach, którego wyodrębniono m.in. tereny zabudowy zagrodowej (poziom III klasy przeznaczenia terenu).

Tymczasem, **przeznaczenie terenu określone przez radę gminy w planie miejscowym, musi być jednoznaczne i precyzyjne**, nie może bowiem budzić wątpliwości, sposób jego zagospodarowania. Co więcej, **nie można pozostawić podmiotowi innemu niż rada, możliwości uznaniowego wyboru tego przeznaczenia, albo też uzależniać ustalonego w uchwale przeznaczenia od woli podmiotu innego niż gmina**. Powyższe dotyczy również zasad zagospodarowania. Treść przepisów planu wraz z innymi przepisami determinuje sposób wykonania prawa własności nieruchomości, położonych w obrębie obowiązywania danego planu miejscowego, zatem dokonany w nim wybór przeznaczenia terenu, nie może mieć charakteru dowolnego i nie może nasuwać żadnych wątpliwości co do funkcji danego terenu. Powyższe stanowisko możemy również odnaleźć w orzecznictwie, np. w wyrokach:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego z 8 sierpnia 2012 r., sygn. akt II OSK 1334/12, publik. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 marca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2673/12;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 7 listopada 2014 r., sygn. akt IV SA/Wa 1726/14;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 18 grudnia 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1141/13.

W kontekście tegoż naruszenia, na szczególną uwagę zasługuje również wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 10 czerwca 2009 r., sygn. akt II OSK 1854/08, z którego wynika, że „(...) *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”.*

Mając na uwadze powyższe ponownie należy podkreślić, iż z przepisu art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1 i § 7 ust. 1 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wynika, że **określenie przeznaczenia terenu** oraz linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych

zasadach zagospodarowania **jest obligatoryjnym elementem ustaleń planu miejscowego, co oznacza, iż zgodnie z wolą ustawodawcy nie może pozostać w obrocie prawnym uchwała bez jednoznacznego określenia przeznaczenia ww. terenów.**

Tymczasem, zapisy § 7 oraz § 22 pkt 1 i pkt 8 lit. b przedmiotowej uchwały, **oznaczają niejednoznaczność ustaleń w zakresie przeznaczenia terenu** oznaczonego ww. symbolem, także w kontekście § 6 pkt 3 uchwały, w brzmieniu: „Ilekcroć w przepisach niniejszej uchwały jest mowa o: (...) 3) **terenie** – należy przez to rozumieć fragment obszaru planu o określonym przeznaczeniu lub o odrębnych zasadach zagospodarowania, wydzielony na rysunku planu liniami rozgraniczającymi i oznaczony symbolem liczbowym i literowym;”, a tym samym doszło do naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1, § 7 ust. 1 pkt 8 oraz § 9 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego i na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., oznacza w tym przypadku konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 9 czerwca 2014 r., sygn. akt II OSK 3083/13 „(...) Nie można bowiem mówić o stabilności planistycznego porządku prawnego w sytuacji, gdy mimo uchwalenia planu miejscowego, nie jest wiadomo jakie przeznaczenie będzie miał określony teren objęty ustaleniami tego planu i w jakim okresie i kto zdecyduje o zmianie przeznaczenia terenów oznaczonych symbolami: MN/R1, MN/R2, MN/R3, MN/R4, MN/R5, MN/R6, MN/R7, MN/R8 i MN/R9, z tymczasowego na docelowe. (...)”.

Ponadto, w tym miejscu uzasadnienia należy dodać, iż zgodnie z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”

(Dz. U. z 2016 r. poz. 283) „Do projektów aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale I w rozdziałach 1-7 i w dziale II, a do przepisów porządkowych - również w dziale I w rozdziale 9, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej.”. Zgodnie z:

- § 134 załącznika do rozporządzenia „Podstawą wydania uchwały i zarządzenia jest przepis prawny, który: 1) upoważnia dany podmiot do uregulowania określonego zakresu spraw; 2) wyznacza zadania lub kompetencje danego podmiotu.”;
- § 135 załącznika do rozporządzenia „W uchwale i zarządzeniu zamieszcza się przepisy prawne regulujące wyłącznie sprawy z zakresu przekazanego w przepisie, o którym mowa w § 134 pkt 1, oraz sprawy należące do zadań lub kompetencji podmiotu, o których mowa w § 134 pkt 2.”;

- § 137 załącznika do rozporządzenia „*W uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw oraz przepisów innych aktów normatywnych*”.

Tymczasem, dokonując oceny prawnej podjętej uchwały, organ nadzoru stwierdza, iż w treści **§ 8 pkt 3 lit. a** oraz **b**, a także **§ 22 pkt 7 lit. d**, zawarto ustalenia dotyczące maksymalnej wysokości ogrodzeń oraz ich standardów jakościowych, które wykraczają poza zakres delegacji ustawowej określonej w art. 15 ustawy o p.z.p.

Stosownie bowiem do dyspozycji art. 37a ustawy o p.z.p. 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, **mogą być jedynie przedmiotem regulacji w formie oddzielnej uchwały, będącej aktem prawa miejscowego** (*vide* art. 37a ust. 4 ustawy o p.z.p.), przy czym w uchwale tej zgodnie z dyspozycją art. 37a ust. 3 ustawy o p.z.p., rada gminy może ustalić zakaz sytuowania ogrodzeń oraz tablic reklamowych i urządzeń reklamowych, z wyłączeniem sztyldów.

W tym miejscu wskazać należy, iż z **dniem 11 września 2015 r.** weszła w życie ustawa z 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz. U. z 2015 r. poz. 774, z późn. zm.), która zawiera nowe regulacje dotyczące wprowadzania w gminie 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, w miejsce obowiązujących dotychczas unormowań zawartych w art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy o p.z.p., a więc ustaleń o charakterze fakultatywnym zawieranych w ramach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Uchylenie art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy o p.z.p., które nastąpiło na mocy art. 7 pkt 3 lit. b ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu, oraz dodanie do ustawy o p.z.p. nowych rozwiązań prawnych, stosownie do których, o tym, czy zostaną wprowadzone 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, decyduje rada gminy odrębną od planu miejscowego uchwałą.

Postanowienia uchwały podjętej na podstawie art. 37a ust. 1 ustawy o p.z.p., obowiązują niezależnie od treści uchwały w sprawie planu miejscowego, która też jest aktem prawa miejscowego. Z kolei zgodnie z art. 12 ust. 2 ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu „*Regulacje miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego obowiązujących w dniu wejścia w życie ustawy i przyjętych na podstawie art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy zmienianej w art. 7, w brzmieniu dotychczasowym, obowiązują do dnia wejścia w życie uchwały,*

o której mowa w art. 37a ust. 1 ustawy zmienianej w art. 7, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.”. Powyższe oznacza, iż z chwilą wejścia w życie takiej uchwały przestaną obowiązywać regulacje planów miejscowych w tym zakresie.

Jednocześnie ustawodawca w art. 12 ust. 3 ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu wskazał, iż: „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 niniejszej ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe.”. Przedmiotowy przepis nie ma jednak zastosowania w tym przypadku albowiem proces sporządzania planu został zainicjowany uchwałą Nr LXII/364/2023 Rady Gminy Baranowo **z 22 września 2023 r.**

Podsumowując tę część uzasadnienia należy stwierdzić, iż w związku z utratą mocy art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy o p.z.p., Rada Gminy Baranowo nie miała podstaw prawnych do regulowania ww. kwestii.

Organ nadzoru wskazuje, iż w przedmiotowej sprawie istnieje konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości, z uwagi na istotne naruszenie przepisów, o których mowa we wcześniej części uzasadnienia, przy czym należy zauważyć, iż w treści **§ 22 pkt 7 lit. e** uchwały, doszło także do błędnego odesłania w zakresie miejsc parkingowych, które określa § 12, nie zaś § 15 uchwały.

Jednocześnie należy dodać, iż stwierdzając nieważność uchwały w całości, organ wykonawczy gminy będzie miał możliwość, na podstawie **art. 28 ust. 2** ustawy o p.z.p., kontynuowania procedury planistycznej i doprowadzenia do zgodności przedmiotowego planu miejscowego z wymogami przepisów ustawy o p.z.p., przy czym podejmując na nowo uchwałę w tym przedmiocie winien zostać przywołany ww. przepis.

Wziąwszy wszystkie okoliczności pod uwagę, a także dyspozycję art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. i art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzić należy, iż w przedmiotowej sprawie doszło do istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Istotność naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego należy przy tym kwalifikować, jako bezwzględny wymóg spełnienia dyspozycji przepisów, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym. Istotność powyższych naruszeń należy również kwalifikować przez pryzmat rozwiązań przestrzennych w nim przyjętych.

Organ nadzoru wskazuje, że naruszenia nieistotne to naruszenia drobne, mało znaczące, niedotyczące istoty zagadnienia. Za nieistotne naruszenie należy uznać takie, które jest mniej doniosłe w porównaniu z innymi przypadkami wadliwości, jak nieściśłość prawna czy też błąd, który

nie ma wpływu na istotną treść aktu (wyrok WSA w Szczecinie z 13 kwietnia 2006 r., sygn. akt II SA/Sz 1174/05, LEX nr 296073). Ustalenia, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym, mają istotny wpływ na przyjęte rozwiązania przestrzenne, które byłyby inne, gdyby zastosowano obowiązujące przepisy, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym.

W odniesieniu do podstaw stwierdzenia nieważności aktów organu samorządowego przyjmuje się, że już z samego brzmienia art. 91 ust. 1 w związku z art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż tylko istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały (aktu) organu gminy. Za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być akceptowane w demokratycznym państwie prawnym. Zalicza się do nich między innymi naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (por. M. Stahl, Z. Kmiecik: w Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, str. 101-102). Na powyższe wskazuje również stanowisko judykatury, w tym m.in. wyrażone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 10 października 2017 r. sygn. akt IV SA/Wa 837/17, w którym Sąd stwierdził: *„Za istotne naruszenie prawa uznaje się bowiem uchybienie prowadzące do takich skutków, które nie mogą zostać zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym, które wpływają na treść uchwały. Do takich uchybień należą między innymi: naruszenie przepisów prawa wyznaczających kompetencje do wydania aktu, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał, jeżeli na skutek tego naruszenia zapadła uchwała innej treści, niż gdyby naruszenie nie nastąpiło.”*

Wobec ogólnie wyznaczonych wskazanymi przepisami ram prawnych i podstaw stwierdzenia nieważności aktów organów jednostek samorządu terytorialnego, wykładnia poszczególnych pojęć użytych w treści tych przepisów dokonywana jest w orzecznictwie sądów administracyjnych, przy uwzględnianiu poglądów doktryny. Wskazana regulacja, określając kategorie wad (istotne naruszenie prawa, nieistotne naruszenie prawa), wyznacza podstawy do stwierdzenia nieważności uchwały.

Za nieistotne naruszenia prawa uznaje się naruszenia drobne, niedotyczące istoty zagadnienia, a zatem będą to takie naruszenia prawa, jak błąd lub nieścisłość prawna niemająca wpływu na materialną treść uchwały. Natomiast do kategorii istotnych naruszeń należy zaliczyć naruszenia znaczące, wpływające na treść uchwały, dotyczące meritum sprawy jak np. naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, przepisów podstawy prawnej

podejmowanych uchwał, przepisów ustrojowych, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.

Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 16 września 2008 r., w sprawie sygn. akt SK 76/06 (publ. OTK-A 2008/7/121, Dz. U. z 2008 r. Nr 170, poz. 1053), wydanego na tle kontroli konstytucyjnej dotyczącej art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wyjaśnił, że: *„Działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności, zgodnie z art. 171 ust. 1 Konstytucji RP. Sprawowanie nadzoru ustrojodawca powierzył Prezesowi Rady Ministrów, wojewodom i regionalnym izmom obrachunkowym (art. 171 ust. 2 Konstytucji RP). Nadzór nad działalnością samorządu sprawowany jest według kryterium legalności.”*. Z powyższego wynika, że Konstytucja RP poddaje nadzorowi całą działalność samorządu terytorialnego wyłącznie z punktu widzenia legalności. Oznacza to, że organ nadzoru może badać działalność jednostki samorządu tylko co do jej zgodności z prawem powszechnie obowiązującym. Organy nadzoru mogą zatem wkraczać w działalność samorządu tylko wówczas, gdy zostanie naruszone prawo, nie są zaś upoważnione do oceny celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez samorząd (Komentarz do Konstytucji RP, Małgorzata Masternak - Kubiak).

Zgodnie z zasadą praworządności, wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej mają obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa. Zobowiązanie organu do działania w granicach prawa oznacza w szczególności, że organ władzy publicznej powinien przestrzegać wszelkich norm związanych z kompetencjami tego organu, przy czym nie chodzi tu tylko o prawo materialne i ustrojowe, lecz także o normy procesowe (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 22 września 2006 r. w sprawie sygn. akt U 4/06, publ. Legalis numer 79197). Z punktu widzenia wszelkich regulacji procesowych istotne jest także, że z zasady legalizmu wynika obowiązek rzetelnego wykonywania przez organy władzy publicznej powierzonych im zadań (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 czerwca 2002 r., w sprawie sygn. akt P 13/01, publ. Legalis numer 54429), przy czym w wyroku tym Trybunał stwierdził również, że zasada ta oznacza, że *na organy władzy publicznej nałożony jest obowiązek działania na podstawie oraz w granicach prawa (art. 7 Konstytucji). Ich działania, podstawa i granice tych działań powinny być ściśle wyznaczone przez prawo. Niedopuszczalne jest zatem działanie bez podstawy prawnej - wykraczające poza te granice (por. np. wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., P 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138)*.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr IV/18/2024 Rady Gminy Baranowo z 24 czerwca 2024 r. *„w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Baranowo w obrębie Bakuła dla terenu*

działki nr ewid. 232”, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

Gminie, w świetle art. 98 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/