



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

---

Lublin, dnia 19 listopada 2021 r.

Poz. 4808

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IF-II.4131.23.2021 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 29 października 2021 r.

**w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XXXV/320/2021 Rady Miejskiej w Piaskach z dnia 24 września 2021 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Piaski - Obszar Nr 25.**

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2021 poz. 1372)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XXXV/320/2021 Rady Miejskiej w Piaskach z dnia 24 września 2021 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Piaski - Obszar Nr 25.

#### **Uzasadnienie**

Uchwała Nr XXXV/320/2021 Rady Miejskiej w Piaskach z dnia 24 września 2021 r. została dostarczona organowi nadzoru w dniu 1 października 2021 r.

Działając na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2021 r. poz. 741 ze zm.) Rada Miejska w Piaskach uchwaliła zmianę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Piaski w obrębie Wierzchowiska Drugie.

Zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu oraz o 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 załącznik do uchwały.

W myśl art. 27 powyższej ustawy stanowi, iż zmiana planu następuje w takim samym trybie, w jakim jest on uchwalany.

Przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w sposób zupełny, precyzyjny i szczegółowy normują problematykę planowania przestrzennego w gminie, zwłaszcza zaś postępowania planistycznego, w tym poszczególne etapy procedury planistycznej, jak również właściwe organy do jej realizacji oraz ich kompetencje (art. 15 i art. 17 ustawy).

Zgodnie zaś z art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym 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.

W ocenie organu nadzoru uchwała Nr XXXV/320/2021 została podjęta z istotnym naruszeniem trybu sporządzania planu miejscowego.

Jak wskazuje orzecznictwo sądowo – administracyjne, pojęcie trybu sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego odnosi się do sekwencji czynności, jakie podejmują organy w celu doprowadzenia do uchwalenia planu miejscowego.

Przepis art. 17 ustawy wyznacza sformalizowaną procedurę planistyczną, która obejmuje ogłoszenie o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzaniu planu, etap składania wniosków do planu i ich rozpatrzenia przez organ sporządzający plan, wystąpienie o opinie do wskazanych w ustawie podmiotów, uzgodnienie projektu planu z organami wymienionymi w ustawie, wyłożenie projektu planu do publicznego wglądu, dyskusję publiczną, etap zgłaszania uwag do projektu planu, rozstrzygnięcie rady gminy uwag nieuwzględnionych przez organ wykonawczy.

W ocenie organu nadzoru uchwała Nr XXXV/320/2021 Rady Miejskiej w Piaskach z dnia 24 września 2021 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Piaski – Obszar Nr 25 (działka nr ew. 108/2, obręb Wierchowiska Drugie) w sposób istotny narusza art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 7 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. 2021 poz. 1326 ze zm.) poprzez brak uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze.

Naruszenie dotyczy terenu zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oznaczonego symbolem MN na załączniku nr 1. Z podkładu mapowego na którym sporządzono część graficzną zmiany planu miejscowego wynika, że działka przeznaczona pod zabudowę mieszkaniową jednorodziną znajduje się na gruntach rolnych klasy RII oraz RIII-a.

W przedłożonej organowi nadzoru dokumentacji prac planistycznych brakuje dowodu, iż dla terenu MN uzyskano zgodę Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych klasy II oraz III-a na cele nierolnicze – pod zabudowę mieszkaniową jednorodziną na terenach rolnych.

Ustawodawca przewidział wyjątek od konieczności uzyskania powyższej zgody w przypadku spełnienia warunków określonych w art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych przy łącznym spełnieniu następujących warunków:

- 1) *co najmniej połowa powierzchni każdej zwartej części gruntu zawiera się w obszarze zwartej zabudowy;*
- 2) *położone są w odległości nie większej niż 50 metrów od granicy najbliższej działki budowlanej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. 2020 poz. 1990 ze zm.);*
- 3) *położone są w odległości nie większej niż 50 metrów od drogi publicznej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. 2021 poz. 1376 ze zm.);*
- 4) *ich powierzchnia nie przekracza 0,5 ha bez względu na to czy stanowią jedną całość czy stanowią kilka odrębnych części.*

W dokumentacji prac planistycznych znajduje się oświadczenie Burmistrza Piask o braku potrzeby uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze z uwagi na zastosowany przepis art. 7 ust. 2a ww. ustawy, jednakże w ocenie organu nadzoru powyższe warunki w punkcie 1 dla terenu oznaczonego symbolem MN nie zostały spełnione.

Proces weryfikacji przesłanki z art. 7 ust. 2a pkt 1 ustawy o ochronie gruntów jest dwuetapowy: polega w pierwszej kolejności na ustaleniu, czy działka podlegająca zainwestowaniu położona jest w zwartej zabudowie rozumianej zgodnie z treścią art. 4 pkt 29 ustawy o ochronie gruntów, a w drugiej na sprawdzeniu, czy co najmniej połowa powierzchni każdej zwartej części gruntu zawiera się w obszarze zwartej zabudowy rozumianej zgodnie z definicją z art. 4 pkt 30 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

Obszar zwartej zabudowy wg ustawy to *obszar wyznaczony przez obwiednię prowadzoną w odległości 50 m od zewnętrznych krawędzi skrajnych budynków tworzących zwartą zabudowę lub po zewnętrznych granicach działek, na którym położone są te budynki, jeśli ich odległość od tych granic jest mniejsza niż 50 m. W rozumieniu ustawy zwarta zabudowa to zgrupowanie nie mniej niż 5 budynków za wyjątkiem budynków o funkcji wyłącznie gospodarczej, pomiędzy którymi największa odległość sąsiadujących ze sobą budynków nie przekracza 100 m.*

Jak wynika z podkładu mapowego na którym sporządzony został rysunek planu w sąsiedztwie terenu MN zlokalizowane są budynki w zabudowie typowo siedliskowej, tj. od strony zachodniej obszaru MN dwa

budynki mieszkalne oznaczone 1m i 1m, jeden budynek niemieszkalny oznaczony 2i oraz jeden budynek gospodarczy oznaczone jako 2g, zaś w granicach terenu MN znajduje się jeden budynek mieszkalny oznaczony jako 1m. Jak wynika z *Analizy potrzeby uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze*, opracowania wykonanego w toku prac planistycznych i nadesłanego organowi z Urzędu Miejskiego w Piaskach, organ planistyczny wskazując, iż na analizowanym terenie występuje zwarta zabudowa wziął pod uwagę zarówno budynki mieszkaniowe jak i gospodarcze występujące w sąsiedztwie terenu MN. W ten sposób, prowadząc obwiednię od budynków gospodarczych wyznaczył obszar zwartej zabudowy, w którym znajduje się teren MN.

W ocenie organu nadzoru organ planistyczny Gminy Piaski przyjmując, iż zwartą zabudową jest zgrupowanie co najmniej 5 budynków, wśród których są budynki gospodarcze wadliwie rozumie definicję „zwartej zabudowy”.

Ustawodawca wskazując, iż zwarta zabudowa to **zgrupowanie nie mniej niż 5 budynków za wyjątkiem budynków o funkcji wyłącznie gospodarczej**, w sposób jednoznaczny wykluczył możliwość wskazania budynków gospodarczych, względem których można poprowadzić obwiednię służącą do wyznaczenia obszaru zwartej zabudowy.

Jak podkreślił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w wyroku z dnia 30 września 2020 r., sygn. akt II SA/Gd 392/20 „(...) w myśl art. 4 pkt 29 ustawy o ochronie gruntów przez zwartą zabudowę należy rozumieć zgrupowanie nie mniej niż 5 budynków za wyjątkiem budynków o funkcji wyłącznie gospodarczej, pomiędzy którymi największa odległość sąsiadujących ze sobą budynków nie przekracza 100 m. Powyższe w ocenie Sądu oznacza, że o zwartej zabudowie możemy mówić już wówczas, gdy mamy do czynienia ze zgrupowaniem 5 i więcej budynków, innych niż gospodarcze, położonych względem siebie w taki sposób, żeby odległości sąsiadujących ze sobą budynków nie przekraczały 100 m, czyli największa odległość pomiędzy sąsiednimi budynkami powinna wynosić do 100 m.

Nie ulega wątpliwości, iż wprowadzenie do ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych art. 7 ust. 2a miało na celu umożliwienie prowadzenia inwestycji budowlanych na terenach wiejskich i podmiejskich, poprzez zniesienie istotnego ograniczenia o charakterze administracyjnym w postaci konieczności uzyskania zgody ministra na każdorazową zmianę przeznaczenia gruntów stanowiących użytki rolne klas I-III na cele nierolnicze i nieleśne pod tym jednak warunkiem, że służyć to będzie uzupełnianiu obszaru zwartej zabudowy.

W przypadku wyznaczenia funkcji zabudowy jednorodzinnej na terenie oznaczonym symbolem MN objętym uchwałą Nr XXXV/320/2021 mamy do czynienia z sytuacją, w której w najbliższej okolicy nie ma wymaganej przez ustawodawcę minimalnej liczby pięciu budynków, które potencjalnie mogłyby wchodzić w skład zwartej zabudowy. Raz jeszcze należy podkreślić, iż językowa wykładnia definicji zwartej zabudowy zawarta w art. 4 pkt 29 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych wyłącza możliwość uwzględniania w tej liczbie budynków o funkcji wyłącznie gospodarczej.

Reasumując, teren oznaczony w uchwale symbolem MN, na którym występują gleby klas chronionych położony jest poza obszarem zwartej zabudowy, w toku procedury planistycznej konieczne było zatem uzyskanie zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi na zmianę przeznaczenia gruntu na cele nierolnicze.

Wojewoda pismem z dnia 25 października 2021 r. zawiadomił Gminę Piaski o wszczęciu postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XXXV/320/2021 Rady Miejskiej w Piaskach z dnia 24 września 2021 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Piaski - Obszar Nr 25.

Pismem z dnia 28 października 2021 r. znak: IR.6722.1.2019.2021.MJ Burmistrz Piaski złożył wyjaśnienia w przedmiotowej sprawie, podtrzymując stanowisko, iż do wyznaczenia obszaru zwartej zabudowy zalicza się również budynki gospodarcze. Organ planistyczny wyjaśnił, iż w jego opinii zastosowane w definicji zwartej zabudowy słowo „wyłącznie” odnosi się do zgrupowania budynków, które nie mogą posiadać funkcji wyłącznie gospodarczej; zgodnie z taką interpretacją na wskazanym obszarze zostało wskazane zgrupowanie zawierające zarówno budynki mieszkalne jak i budynki gospodarcze.

W ocenie nadzoru złożone wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie z powodów szczegółowo wskazanych w uzasadnieniu rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wykładnia językowa zawartej w art. 4 pkt 29 definicji zwartej zabudowy w sposób jednoznaczny wyklucza możliwość zaliczenia do zgrupowania budynków tworzących zwartą zabudowę budynków o funkcji wyłącznie

gospodarczej. Przy tym słowo "wyłącznie" odnosi się do funkcji budynków; ustawodawca doprecyzował w ten sposób rodzaj posiadanej przez budynki funkcji wyłączając z możliwości zaliczenia do zgrupowania tylko takich budynków, których wyłączną funkcją jest funkcja gospodarcza.

Także wykładnia systemowa, ratio legis przepisu art. 7 ust. 2a ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych dostarcza więc podstaw do stwierdzenia, iż jeżeli zasadą jest konieczność uzyskania zgody ministra rolnictwa i rozwoju wsi na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych chronionych klas bonitacyjnych na cele nierolnicze, to wyjątek wskazujący na brak konieczności uzyskania tej zgody nie może być interpretowany rozszerzająco.

Cel ustawy, jakim jest zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 1 m.in. ograniczanie przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze i nieleśne byłoby zupełnie iluzoryczny, skoro niemal w każdym wypadku występowania w sąsiedztwie gruntów rolnych klas I-III zgrupowania pięciu budynków, z których tylko jeden posiadałby funkcję mieszkalną a pozostałe gospodarczą, możliwe byłoby wyznaczenie obszaru zwartej zabudowy w którym grunty rolne wykorzystywane byłyby na cele nierolnicze.

Reasumując, w przedmiotowej sprawie że nie zostały spełnione łącznie wszystkie warunki określone w art. 7 ust. 2a ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych konstytuujące wyjątek wyłączający potrzebę uzyskania zgody na nierolnicze wykorzystanie gruntów rolnych.

Brak wymaganej zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze stanowi istotne naruszenie procedury uchwalenia planu zagospodarowania przestrzennego, o którym mowa w art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXXV/320/2021 Rady Miejskiej w Piaskach z dnia 24 września 2021 r. jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od jego otrzymania.

WOJEWODA LUBELSKI

**Lech Sprawka**

Otrzymują:

- 1) . Burmistrz Piask
- 2) . Przewodniczący Rady Miejskiej w Piaskach