



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 07 kwietnia 2023 r.

WNP-I.4131.83.2023.JF

Rada Miejska w Mogielnicy

ul. Rynek 1

05 – 640 Mogielnica

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 2023 r. poz. 40 i 572)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXXII/375/2023 Rady Miejskiej w Mogielnicy z 10 marca 2023 r. „w sprawie: *uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wybranych terenów położonych w miejscowościach: Mogielnica, Cegielnia w gminie Mogielnica*”, w odniesieniu do ustaleń zawartych w:

- § 7 ust. 5;
- § 17 pkt 6 lit. a, w zakresie w jakim dopuszcza lokalizację urządzeń wolnostojących wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy zainstalowanej powyżej 100 kW i nie przekraczającej 500 kW;
- tytule Rozdziału 6., w zakresie sformułowania: „(...) *budowlane*”;
- § 19 ust. 1, w zakresie sformułowania: „(...) *podziału, lub (...) budowlanych (...)*”;
- § 23 pkt 3, w zakresie sformułowania: „(...) *jednorodzinnej (...)*”.

Uzasadnienie

Na sesji 10 marca 2023 r. Rada Miejska w Mogielnicy podjęła uchwałę Nr LXXII/375/2023 „w sprawie: *uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wybranych terenów położonych w miejscowościach: Mogielnica, Cegielnia w gminie Mogielnica*”.

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.

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 mającym zastosowanie w przedmiotowej sprawie, rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), 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.

Zgodnie bowiem z brzmieniem art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. „W planie miejscowym określa się obowiązkowo: 1) przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania;”. Ponadto stosownie do ustaleń § 4 pkt 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, przy zapisywaniu ustaleń tekstu planu miejscowego, ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów powinny zawierać jednoznaczne określenie przeznaczenia poszczególnych terenów.

Tymczasem, w przedmiotowej sprawie, jak wynika z treści ustaleń ogólnych zawartych w **§ 7 ust. 5** uchwały, w brzmieniu: „**5. Zakazuje się lokalizacji obiektów chowu i hodowli zwierząt.**”, podczas **gdy jednocześnie zgodnie z treścią ustaleń szczegółowych zawartych w § 24** uchwały, w brzmieniu: „**§ 24. Dla terenów oznaczonych symbolami RM o numerach od 1 do 3 ustala się przeznaczenie – zabudowa zagrodowa, urządzenia i obiekty związane z obsługą rolnictwa.**”.

Biorąc zatem pod uwagę fakt, iż w powyższych ustaleniach Rada Miejska w Mogielnicy posługuje się pojęciem **zabudowy zagrodowej**, której legalna definicja została zawarta w § 3 pkt 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 202 r. poz. 1225, z późn. zm.), przez którą należy rozumieć **w szczególności budynki mieszkalne, budynki gospodarcze lub inwentarskie w rodzinnych gospodarstwach rolnych, hodowlanych lub ogrodniczych oraz w gospodarstwach leśnych, to stwierdzić należy, iż w granicach ww. terenów oznaczonych symbolami: RM1, RM2 i RM3, de facto nie jest możliwa realizacja zabudowy zagrodowej w ramach określonego przeznaczenia, w postaci budynku inwentarskiego, i to zarówno w ramach rodzinnego gospodarstwa hodowlanego, jak również w ramach gospodarstwa rolnego.** Skoro bowiem stosownie do wymogów § 109, 110, 112, a także § 209 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, **budynek inwentarski to budynek przeznaczony do hodowli inwentarza żywego, to brak możliwości jego realizacji uniemożliwić może jakąkolwiek realizację zabudowy zagrodowej.**

Należy w tym miejscu podkreślić, że zgodnie z art. 55³ ustawy z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2022 r. poz. 1360, z późn. zm.) „Za **gospodarstwo rolne** uważa się grunty rolne wraz z gruntami leśnymi, **budynkami** lub ich częściami, urządzeniami i **inwentarzem**, jeżeli stanowią lub

mogą stanowić zorganizowaną całość gospodarczą, oraz prawami związanymi z prowadzeniem gospodarstwa rolnego.”. Powyższe oznacza, że w ramach ww. terenów nie jest możliwa realizacja określonego przeznaczenia, w postaci budynków, które funkcjonalnie składają się na zabudowę zagrodową, a tym samym nie będzie możliwe prowadzenie gospodarstwa rolnego, w tym także hodowlanego i specjalistycznego. Tym samym należy stwierdzić, iż ustalenia ogólne zawarte w § 7 ust. 5 uchwały, wykluczają zatem faktyczną realizację przeznaczenia określonego jako zabudowa zagrodowa, dla terenów oznaczonych symbolami: **RM1, RM2 i RM3.**

Tymczasem, stosownie do dyspozycji art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p., ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Jednocześnie 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 § 4 pkt 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ustalenia tekstu projektu planu miejscowego dotyczące przeznaczenia terenów powinny zawierać określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania, a także symbol literowy i numer wyróżniający go spośród innych terenów. Stosownie do § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, projekt rysunku planu powinien zawierać linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania.

Z przepisów art. 4 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., jednoznacznie wynika, że jednym z głównych zadań miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a zarazem zasadą jego sporządzania, jest przesądzenie o przeznaczeniu terenów objętych jego granicami. **Także z tego przepisu wynika, że odmienne przeznaczenia, a także odmienne sposoby zagospodarowania, winny być ujmowane w ramach oddzielnych jednostek terenowych wydzielonych liniami rozgraniczającymi.**

Przeznaczenie terenu określone w planie miejscowym przez radę gminy, musi być jednoznaczne i precyzyjne, nie może bowiem budzić wątpliwości sposób jego zagospodarowania. Co więcej nie można pozostawić podmiotowi innemu niż rada możliwości określenia tego przeznaczenia, albo też uzależniać ustalonego w uchwale przeznaczenia od woli podmiotu innego niż gmina. Powyższe dotyczy również zasad zagospodarowania. Zmiana zaś przeznaczenia terenu, a także

zasad zagospodarowania może zostać dokonana jedynie w drodze zmiany planu. 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 odnaleźć w orzecznictwie np. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 8 sierpnia 2012 r., sygn. akt II OSK 1334/12, publik. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>. oraz w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 marca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2673/12.

W tym przypadku, brak możliwości lokalizowania obiektów chowu i hodowli zwierząt, będących jednym z podstawowych elementów zabudowy zagrodowej, uniemożliwia jej faktyczną realizację, co oznacza, że faktyczna zabudowa na tych terenach to zabudowa jednorodzinna, albowiem to właśnie ona spełnia wszelkie wymogi określone w § 3 pkt 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie.

Zgodnie bowiem z definicją zawartą w § 3 pkt 2 ww. rozporządzenia, **przez zabudowę jednorodziną należy rozumieć jeden budynek mieszkalny jednorodzinny lub zespół takich budynków, wraz z budynkami garażowymi i gospodarczymi**, przy czym **definicja budynku mieszkalnego jednorodzinnego** określona została w sposób szczegółowy w art. 3 pkt 2a ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2021 r. poz. 2351, z późn. zm.), zgodnie z którą „(...) należy przez to rozumieć budynek wolno stojący albo budynek w zabudowie bliźniaczej, szeregowej lub grupowej, służący zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, stanowiący konstrukcyjnie samodzielną całość, w którym dopuszcza się wydzielenie nie więcej niż dwóch lokali mieszkalnych albo jednego lokalu mieszkalnego i lokalu użytkowego o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30 % powierzchni całkowitej budynku”. Natomiast w przepisie § 3 pkt 8 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, zdefiniowano również **pojęcie budynku gospodarczego**, jako *budynek przeznaczony do niezawodowego wykonywania prac warsztatowych oraz do przechowywania materiałów, narzędzi, sprzętu i płodów rolnych służących mieszkańcom budynku mieszkalnego, budynku zamieszkania zbiorowego, budynku rekreacji indywidualnej, a także ich otoczenia, a w zabudowie zagrodowej przeznaczony również do przechowywania środków produkcji rolnej i sprzętu oraz płodów rolnych.*

Organ nadzoru wskazuje zatem, że z przytoczonych powyżej przepisów odrębnych wynika,

iż zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna, stanowi inny rodzaj przeznaczenia, niż zabudowa zagrodowa, bowiem realizacja budynków mieszkalnych w ramach zabudowy zagrodowej, nie jest tożsama z realizacją zabudowy jednorodzinnej.

Zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zarówno dla terenów rolniczych i zabudowy zagrodowej przyjęto stosowne oznaczenia barwne oraz symbole **R** i **RM**, natomiast dla zabudowy mieszkaniowej przyjęto odrębne oznaczenia barwne i symbole: **MN** dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i **MW** dla zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej.

Z przywołanych powyżej definicji oraz przepisów dotyczących oznaczeń barwnych i literowych dotyczących przeznaczenia terenów wynika zatem jednoznacznie, iż „**zabudowa zagrodowa**” i „**zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna**” są odmiennym przeznaczeniem 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 określenia tego przeznaczenia, albo też uzależniać ustalonego w uchwale przeznaczenia od woli podmiotu innego niż gmina. Powyższe dotyczy również zasad zagospodarowania. Zmiana zaś przeznaczenia terenu, a także zasad zagospodarowania może zostać dokonana jedynie w drodze zmiany planu. 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 odnaleźć w orzecznictwie, np. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 8 sierpnia 2012 r., sygn. akt II OSK 1334/12, publik. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>. oraz w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 marca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2673/12.

Organ nadzoru ponownie podkreśla, że wykładnia art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., a także przepisów regulujących szczegółowo zakres projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, odnoszących się do sposobu zapisywania ustaleń w projekcie tekstu i rysunku planu miejscowego wskazuje, iż jest dopuszczalne z punktu widzenia obowiązującego prawa, takie określenie w planie miejscowym przeznaczenia terenów, które umożliwia realizację na tym samym terenie zadań o różnych funkcjach, wszakże pod jednym warunkiem, że wzajemnie się one

nie wykluczają. Tymczasem, biorąc pod uwagę zapis **§ 7 ust. 5** uchwały, w przedmiotowym przypadku mamy *de facto* do czynienia z brakiem określenia w sposób jednoznaczny przeznaczenia dla terenów oznaczonych symbolami RM1, RM2 i RM3, bowiem wprowadzony *zakaz lokalizacji obiektów chowu i hodowli zwierząt* wyklucza możliwość realizacji zabudowy zagrodowej.

Podsumowując tę część uzasadnienia należy wskazać, że skoro z przepisu art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wynika, iż **określenie przeznaczenia terenu oraz linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania jest obligatoryjnym elementem ustaleń planu miejscowego, to tym samym zgodnie z wolą ustawodawcy nie może pozostać w obrocie prawnym uchwała bez jednoznacznego określenia przeznaczenia ww. terenów.**

Brak jednoznacznego określenia przeznaczenia terenów stanowi o istotnym naruszeniu art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania, i oznacza, na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., konieczność stwierdzenia nieważności § 7 ust. 5 uchwały, w celu doprowadzenia do spójności ustaleń części tekstowej planu, dotyczących określenia przeznaczenia ww. terenów.

W kontekście tegoż naruszenia, na szczególną uwagę zasługuje 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”.

Ponadto, w tym miejscu uzasadnienia należy wskazać, iż biorąc pod uwagę treść ustaleń zawartych w **§ 23 pkt 3** uchwały, w brzmieniu: „Na terenie oznaczonym symbolem **MNU1** ustala się następujące parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu dla każdej działki budowlanej: (...) 3) maksymalna powierzchnia zabudowy **jednorodzinnej** – 30%,”

w przedmiotowym planie miejscowym doszło również do braku określenia w sposób jednoznaczny przeznaczenia dla terenu oznaczonego symbolem **MNU1**, bowiem jak wynika z treści § 20 tej samej uchwały: „**Dla terenu oznaczonego symbolem MNU1 ustala się przeznaczenie – zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna, usługi.**”. Tym samym, przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały przez Radę Miejską w Mogielnicy został naruszony art. 15 ust. 2 pkt 1 w związku z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, z których wynika, że w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania, a także **jednorodne zasady kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu.**

Na gruncie ustawy o p.z.p., ustawodawca **zasady zagospodarowania** poszczególnych terenów odnosi zarówno do:

- wskaźników zagospodarowania, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p.;
- granic i sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, na podstawie odrębnych przepisów, terenów górniczych, a także obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, obszarów osuwania się mas ziemnych, krajobrazów priorytetowych określonych w audycie krajobrazowym oraz w planach zagospodarowania przestrzennego województwa, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy o p.z.p., jak i szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p.

Mając zatem na uwadze przepis art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, mające zastosowanie w przedmiotowej sprawie, z których wynika, iż wskaźnikami zagospodarowania terenu będą:

- powierzchnia biologicznie czynna;
- intensywność zabudowy;
- wielkość powierzchni zabudowy, przy czym w tym przypadku nie jest wskaźnikiem obligatoryjnym,

a także fakt, iż **określenie powyższych wskaźników w ramach jednej jednostki terenowej musi być jednorodne dla wszystkich zamierzeń inwestycyjnych, to powyższe oznacza wprost obowiązek ustalenia jednolitego wskaźnika powierzchni zabudowy dla terenu MNU1.**

Tym samym istnieje konieczność stwierdzenia nieważności § 23 pkt 3 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *jednorodzinnej (...)*”, w celu doprowadzenia do określenia jednolitych wskaźników zagospodarowania terenu MNU1, ze względu na lokalizację planowanej zabudowy jednorodzinnej i usług.

Ponadto, dokonując analizy przedmiotowej uchwały stwierdzono również, iż ustalenia ogólne zawarte w § 17 pkt 6 lit. a tekstu planu miejscowego, w zakresie możliwości lokalizacji urządzeń wolonostojących wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy zainstalowanej nie przekraczającej 500 kW, naruszają ustalenia obowiązującego w dacie podjęcia tego planu, Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Mogielnica, przyjętego uchwałą Nr **LVII/253/2018** Rady Miejskiej w Mogielnicy z 12 kwietnia 2018 r. „w sprawie uchwalenia *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Mogielnica*”, wraz z dokonaną zmianą na podstawie uchwały Nr **XLIV/244/2021** Rady Miejskiej w Mogielnicy z 8 lipca 2021 r., zwanego dalej „*Studium*”, co stanowi o istotnym naruszeniu art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 w związku z art. 9 ust. 4 ustawy o p.z.p.

Wiążący charakter studium wynika z przepisu art. 9 ust. 4 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „*Ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych*”, ale również z przepisu art. 15 ust. 1 zd. 1 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „*Wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem, wraz z uzasadnieniem.*” oraz art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., w myśl którego plan miejscowy uchwała rada gminy po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Szczególny charakter studium i jego znaczenie w procesie planistycznym podkreśla ustawodawca w art. 27 ustawy o p.z.p. stanowiąc, iż zmiana studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane. Jednocześnie, stosownie do art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. 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. Skoro zarówno plan miejscowy, jak i studium składają się z części tekstowej i graficznej, a ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, to w celu zbadania czy ustalenia planu miejscowego nie naruszają ustaleń studium konieczne jest nie tylko porównanie części graficznej (rysunku)

planu i studium, ale również tekstu planu z tekstem studium. Zakres i sposób tego związania uzależniony jest od ustaleń zawartych w studium, od zakresu i szczegółowości ustaleń w części tekstowej, a także stopnia powiązania części tekstowej z częścią graficzną. Zawsze jednak – niezależnie od zawartości części tekstowej i części graficznej studium – podstawę stwierdzenia, że plan miejscowy nie narusza ustaleń studium, w rozumieniu art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., stanowią łącznie część tekstowa oraz część graficzna planu miejscowego i studium.

Istotnym wydaje się fakt, iż w studium nie tylko dokonuje się kwalifikacji poszczególnych obszarów gminy i ich przeznaczenia, ale również określa się m.in. minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne, co wynika wprost z, mającego zastosowanie w przedmiotowej sprawie, § 6 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz. U. Nr 118, poz. 1233). Choć nie ma ono mocy aktu powszechnie obowiązującego, nie jest aktem prawa miejscowego, to jako akt planistyczny określa politykę przestrzenną gminy i bezwzględnie wiąże organy gminy przy sporządzeniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W ocenie organu nadzoru, określenie innego przeznaczenia terenu, ustalenie innych wskaźników zagospodarowania terenu lub parametrów kształtowania zabudowy (tzw. parametrów urbanistycznych), czy też dopuszczenie do rozmieszczenia urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy zainstalowanej innej niż wynikająca z ustaleń obowiązującego studium, należy zakwalifikować, jako istotne naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego, co stanowi przesłankę do stwierdzenia jego nieważności w całości lub części (poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru podzielił m.in. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku: z 2 października 2014 r., sygn. akt II OSK 1599/14; z 12 lutego 2013 r., sygn. akt II OSK 2460/12).

W tym miejscu dodać również należy, iż w zakresie parametrów i wskaźników urbanistycznych, należy mieć na uwadze, że w studium określa się ich maksymalne i minimalne wielkości (w zależności od rodzaju) dopuszczone na danym terenie. Zatem parametry i wskaźniki urbanistyczne określone w planie miejscowym mogą być inne niż te określone w studium, pod warunkiem jednak, że nie przekraczają one wielkości w nim wyznaczonych. Analogiczna sytuacja dotyczy pozostałych elementów planu miejscowego, które również nie powinny naruszać ustaleń studium, w tym także w odniesieniu do obszarów lokalizacji urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy wynikającej z przepisów ustawy obowiązującej

w dacie sporządzenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego danej gminy.

Tymczasem, analiza rysunku Studium, przedstawiającego kierunki zagospodarowania przestrzennego, wraz z legendą oraz tekstu Studium, obowiązującego w dacie podjęcia tego planu, prowadzi do wniosku, iż wbrew opisanej powyżej zasadzie, ustalenia ogólne planu zawarte w **§ 17 pkt 6 lit. a** tekstu planu miejscowego, pozostają w sprzeczności z ustaleniami Studium, w zakresie możliwości lokalizacji urządzeń wolonostojących wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy zainstalowanej **nie przekraczającej 500 kW**.

Jak wynika bowiem z ujednoliconego tekstu Studium, stanowiącego załącznik nr 7 do uchwały Nr **XLIV/244/2021** Rady Miejskiej w Mogielnicy z 8 lipca 2021 r., określającego kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy, w rozdziale zatytułowanym „Odnawialne źródła energii” zawarto ustalenia, w brzmieniu: „Dopuszcza się możliwość pozyskiwania energii z odnawialnych źródeł ze szczególnym wskazaniem na urządzenia wykorzystujące energię słońca i wiatru.

W studium nie wskazuje się obszarów, na których rozmieszczone będą urządzenia wytwarzające energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100 kW. Dopuszcza się lokalizację instalacji urządzeń solarnych, lokalizowanie elektrowni wiatrowych i/lub słonecznych, a także urządzeń do pozyskiwania energii z biomasy – o mocy do 100 kW, na terenach wyznaczonych w Studium o symbolu R/E z uwzględnieniem wyznaczonej nieprzekraczalnej strefy ochrony.”, str. 89 ujednoliconego tekstu kierunków Studium.

Dodatkowo, zgodnie z częścią graficzną Studium (załącznik nr 8 do uchwały Nr XLIV/244/2021 Rady Miejskiej w Mogielnicy z 8 lipca 2021 r., wykonany w skali 1:25 000), tereny objęte granicami przedmiotowego planu miejscowego, nie stanowią terenów wyznaczonych w Studium o symbolu R/E, natomiast stanowią obszary określone w Studium, jako:

- **MR1** – tereny zwartej zabudowy zagrodowej na obszarze miasta Mogielnica;
- **RU/P** – tereny produkcyjno-usługowe obsługi rolnictwa;
- **P** – tereny przemysłowe, produkcyjne i składowe.

Biorąc zatem pod uwagę powyższe, organ nadzoru ponownie wskazuje, iż wbrew wyjaśnieniom Burmistrza Gminy i Miasta Mogielnica zawartym w piśmie z 31 marca 2023 r., znak: BiPP.6720.1.2021, stanowiącym odpowiedź na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 28 marca 2023 r., znak: WNP-I.4131.83.2023,JF, z których wynika, iż: „(...) • § 17 pkt 6 ww. planu miejscowego ustalony został zgodnie z zapisami Studium rozdział 6.3 Odnawialne

Źródła Energii „Dopuszcza się możliwość pozyskiwania energii z odnawialnych źródeł ze szczególnym wskazaniem na urządzenia wykorzystujące energię słońca i wiatru.”. Zgodnie z powyższym Studium dopuszcza pozyskiwanie energii z odnawialnych źródeł. Tym samym w planie miejscowym uznano możliwość pozyskiwania energii z odnawialnych źródeł zgodnie z przepisami odrębnymi o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. (...)”, **dopuszczenie lokalizacji urządzeń wolnostojących wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy zainstalowanej nie przekraczającej 500 kW, o którym mowa w § 17 pkt 6 lit. a tekstu planu miejscowego, pozostaje w sprzeczności z ustaleniami Studium, obowiązującym w dacie podjęcia tego planu. Jak wynika bowiem wprost z przywołanych powyżej ustaleń ujednoczonego tekstu kierunków Studium, zawartych w rozdziale 6.3. pn. „Odnawialne Źródła Energii”, w Studium nie wskazuje się obszarów, na których rozmieszczone będą urządzenia wytwarzające energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100 kW, a także ich stref ochronnych związanych z ograniczeniami w zabudowie oraz zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu (str. 89 ujednoczonego tekstu kierunków Studium).**

W tym miejscu uzasadnienia organ nadzoru wyjaśnia, że zgodnie z art. 15 ust. 3 pkt 3a ustawy o p.z.p. „W planie miejscowym określa się w zależności od potrzeb: (...) 3a) granice terenów pod budowę urządzeń, o których mowa w art. 10 ust. 2a, oraz granice ich stref ochronnych związanych z ograniczeniami w zabudowie, zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu oraz występowaniem znaczącego oddziaływania tych urządzeń na środowisko;”.

Z kolei stosownie do aktualnego brzmienia art. 10 ust. 2a ustawy o p.z.p. „2a. **Jeżeli na obszarze gminy przewiduje się wyznaczenie obszarów, na których rozmieszczone będą urządzenia wytwarzające energię z odnawialnych źródeł energii o mocy zainstalowanej większej niż 500 kW, a także ich stref ochronnych związanych z ograniczeniami w zabudowie oraz zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu, w studium ustala się ich rozmieszczenie, z wyłączeniem:** 1) wolnostojących urządzeń fotowoltaicznych, o mocy zainstalowanej elektrycznej nie większej niż 1000 kW zlokalizowanych na gruntach rolnych stanowiących użytki rolne klas V, VI, VIz i nieużytki - w rozumieniu przepisów wydanych na podstawie art. 26 ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. - Prawo geodezyjne i kartograficzne; 2) **urządzeń innych niż wolnostojące.**”.

W tym miejscu wskazać należy, iż z dniem 30 października 2021 r. weszła w życie ustawa z 17 września 2021 r. o zmianie ustawy o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2021 r. poz. 1873), która zawiera nowe regulacje dotyczące

wyznaczania w studium obszarów, na których rozmieszczone będą urządzenia wytwarzające energię z odnawialnych źródeł energii, a także ich stref ochronnych związanych z ograniczeniami w zabudowie oraz zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu, w miejsce obowiązujących dotychczas unormowań zawartych w art. 10 ust. 2a ustawy o p.z.p.

Tym samym w studium, aktualnie, wyznacza się obszary, na których rozmieszczone będą urządzenia wytwarzające energię z odnawialnych źródeł energii o mocy zainstalowanej większej niż 500 kW, a także ich stref ochronnych związanych z ograniczeniami w zabudowie oraz zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu, a nie tak jak dotychczas o mocy przekraczającej 100 kW.

Tymczasem, w ustaleniach Studium Gminy Mogielnica, jednoznacznie stwierdzono, że nie wskazuje się obszarów, na których rozmieszczone będą urządzenia wytwarzające energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100 kW. Powyższe oznacza, iż z ustaleń Studium nie wynika możliwość lokalizacji, zarówno urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100 kW, jak również urządzeń wolnostojących wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy zainstalowanej większej niż 500 kW, lecz co najwyżej możliwość lokalizacji instalacji urządzeń solarnych, elektrowni wiatrowych i/lub słonecznych, a także urządzeń do pozyskiwania energii z biomasy o mocy do 100 kW, i to tylko na terenach wyznaczonych w Studium o symbolu R/E.

W tym miejscu uzasadnienia należy wyjaśnić, iż w dacie podejmowania uchwały Nr XLIV/244/2021 Rady Miejskiej w Mogielnicy z 8 lipca 2021 r. „w sprawie uchwalenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Mogielnica”, art. 10 ust. 2a ustawy o p.z.p. przewidywał, że: „Jeżeli na obszarze gminy przewiduje się wyznaczenie obszarów, na których rozmieszczone będą urządzenia wytwarzające energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100 kW, a także ich stref ochronnych związanych z ograniczeniami w zabudowie oraz zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu; w studium ustala się ich rozmieszczenie.”. Tymczasem, mimo zmiany przepisu art. 10 ust. 2a ustawy o p.z.p. wprowadzonej z dniem 30 października 2021 r., również w treści obecnie obowiązującego Studium, przyjętego uchwałą Nr LXXII/376/2023 Rady Miejskiej w Mogielnicy z 10 marca 2023 r. w sprawie uchwalenia II zmiany studium, nadal nie wskazuje się obszarów, na których rozmieszczone będą urządzenia wytwarzające energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100 kW. Dopuszcza się lokalizację instalacji urządzeń solarnych, lokalizowanie elektrowni wiatrowych i/lub słonecznych, a także urządzeń do pozyskiwania energii z biomasy

– o mocy do 100 kW, na terenach wyznaczonych w Studium o symbolu R/E z uwzględnieniem wyznaczonej nieprzekraczalnej strefy ochrony.”, co oznacza, iż maksymalna moc takich urządzeń nie może przekraczać 100 kW, z uwzględnieniem ograniczeń wskazanych w cytowanym powyżej fragmencie części tekstowej Studium.

Powyższe oznacza, iż w przypadku ustalenia w planie miejscowym lokalizacji wolnostojących urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł o mocy zainstalowanej powyżej 100 kW (w tym przypadku w przedziale powyżej 100 kW i nie większej niż 500 kW), możliwość taka powinna wynikać z ustaleń studium. Tym samym, zaopatrzenia w energię elektryczną z wolnostojących urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł o mocy zainstalowanej **nie przekraczającej 500 kW**, o którym mowa w **§ 17 pkt 6 lit. a** uchwały, musi być poprzedzone zmianą ustaleń Studium w tym zakresie.

Organ nadzoru wskazuje, że organy gminy nie dysponują pełną swobodą przy uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, bowiem są one związane ustaleniami studium. Brak również podstaw prawnych do przyjęcia, iż organy gminy mogą swobodnie decydować, które z ustaleń studium są dla nich wiążące, które zaś można stosować w sposób dowolny. W tym miejscu należy również nadmienić, iż odpowiedzialnymi za sporządzanie, jak i uchwalanie studium (także jego zmian) oraz planów miejscowych (także ich zmian) są te same organy gminy, tj. odpowiednio Burmistrz Gminy i Miasta Mogielnica oraz Rada Miejska w Mogielnicy.

Biorąc pod uwagę fakt, iż dopuszczenie lokalizacji w zakresie zaopatrzenia w energię elektryczną, wolnostojących urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł o mocy zainstalowanej nie przekraczającej 500 kW, o którym mowa w **§ 17 pkt 6 lit. a** tekstu planu miejscowego, uzależnione jest od wyznaczenia w Studium obszarów, na których rozmieszczone będą urządzenia wytwarzające energię z odnawialnych źródeł energii o takiej mocy, **co wynika wprost z art. 15 ust. 3 pkt 3a ustawy o p.z.p., to w odniesieniu do ww. ustaleń naruszających ustalenia Studium (obowiązującego w dacie podjęcia tego planu), niezbędne jest stwierdzenie nieważności uchwały w tym w zakresie, z uwagi na istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego polegające na sporządzeniu planu miejscowego z naruszeniem ustaleń Studium.**

Poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru, w powyższym zakresie, odnaleźć możemy w stanowisku judykatury wyrażonym m.in. w orzeczeniach Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z:

- 16 listopada 2010 r., w sprawie sygn. akt II OSK 1904/10;
- 11 września 2012 r., w sprawie sygn. akt II OSK 1408/12;
- 15 stycznia 2013 r., w sprawie sygn. akt II OSK 2236/12;
- 12 lutego 2013 r., w sprawie sygn. akt II OSK 2460/12;
- 23 czerwca 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 3140/13;
- 13 czerwca 2014 r. w sprawie sygn. akt II OSK 784/14;
- 12 czerwca 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 66/13;
- 23 czerwca 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 3154/13;
- 2 października 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 1599/14;
- 26 maja 2015 r., w sprawie sygn. akt II OSK 1353/14;
- 25 października 2016 r., w sprawie sygn. akt II OSK 92/15;
- 10 listopada 2016 r. w sprawie sygn. akt II OSK 296/15;
- 5 lipca 2017 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1251/17;
- 26 kwietnia 2017 r. w sprawie sygn. akt II OSK 2177/15;
- 1 marca 2017 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1379/16;
- 5 grudnia 2018 r. w sprawie sygn. akt II OSK 2937/18;
- 23 czerwca 2021 r. w sprawie sygn. akt II OSK 2805/20.

Zakresowe stwierdzenie nieważności uchwały w powyższym zakresie, doprowadzi do sytuacji, że w granicach obszaru objętego przedmiotowym planem miejscowym, możliwa będzie realizacja urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii wynikających z przepisów odrębnych o mocy do 100 kW.

Ponadto, organ nadzoru stwierdza, iż w ramach ustaleń dotyczących określenia szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, w trybie art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p., Rada Miejska w Mogielnicy zastosowała w sposób nieprawidłowy pojęcie „działki budowlanej” zarówno w treści samego tytułu **Rozdziału 6.**, jak również w ustaleniach **§ 19 ust. 1** uchwały, które nie jest pojęciem tożsamym z pojęciem „działka”. Jak wynika bowiem z treści:

- tytułu **Rozdziału 6.**, określa on „Zasady i warunki scalania i podziału terenów na działki budowlane”;
- **§ 19 ust. 1** uchwały, w brzmieniu: „1. Działki powstałe w wyniku podziału, lub scalania i podziału nieruchomości winny spełniać parametry działek budowlanych, określonych w ustaleniach szczegółowych dla poszczególnych terenów.”.

Tymczasem, definicja „*działki budowlanej*”, określona została przez ustawodawcę w art. 2 pkt 12 ustawy o p.z.p., przez którą należy rozumieć *nieruchomość gruntową lub działkę gruntu, której wielkość, cechy geometryczne, dostęp do drogi publicznej oraz wyposażenie w urządzenia infrastruktury technicznej spełniają wymogi realizacji obiektów budowlanych wynikające z odrębnych przepisów i aktów prawa miejscowego.*

Zgodnie z ustawą z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2023 r. poz. 344), przez:

- *nieruchomość gruntową* – należy rozumieć grunt wraz z częściami składowymi, z wyłączeniem budynków i lokali, jeżeli stanowią odrębny przedmiot własności (*vide* art. 4 pkt 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami);
- *działkę gruntu* – należy rozumieć niepodzielną, ciągłą część powierzchni ziemskiej stanowiącą część lub całość nieruchomości gruntowej (*vide* art. 4 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami).

Pojęciu „*nieruchomość gruntowa*” zawartej w ustawie o gospodarce nieruchomościami należy nadać również znaczenie, które wynika z definicji zawartej w art. 46 § 1 ustawy z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2022 r. poz. 1360, z późn. zm.), co oznacza, iż nieruchomość gruntowa obejmuje jedną lub więcej działek gruntu należących do tego samego właściciela, przy czym działki te nie muszą ze sobą sąsiadować, powinny być natomiast wpisane do tej samej księgi wieczystej. Natomiast termin „*działka gruntu*” zdefiniowany w art. 4 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, nie jest tożsamy z pojęciem nieruchomości gruntowej, która może składać się z oddalonych od siebie części gruntu. Pojęcie działki gruntu w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami należy odnieść do działki ewidencyjnej, którym to pojęciem posługują się przepisy ustawy z 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2021 r. poz. 1990, z późn. zm.) oraz przepisy rozporządzenia Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z 27 lipca 2021 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. z 2021 r. poz. 1390, z późn. zm.).

Zgodnie z art. 2 pkt 8 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne, „*llekroć w ustawie jest mowa o: (...) 8) ewidencji gruntów i budynków (katastrze nieruchomości) – rozumie się przez to system informacyjny zapewniający gromadzenie, aktualizację oraz udostępnianie, w sposób jednolity dla kraju, informacji o gruntach, budynkach i lokalach, ich właścicielach oraz o innych podmiotach władających lub gospodarujących tymi gruntami, budynkami lub lokalami;*”. Skoro na mocy art. 21

ww. ustawy, dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków stanowią podstawę planowania gospodarczego, planowania przestrzennego, oznaczania nieruchomości w księgach wieczystych, jak również gospodarki nieruchomościami, to zastosowanie mieć również będzie § 7 ust. 1 rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków, w brzmieniu: „1. *Działkę ewidencyjną stanowi ciągły obszar gruntu, położony w granicach jednego obrębu ewidencyjnego, jednorodny pod względem prawnym, wydzielony z otoczenia za pomocą granic działek ewidencyjnych.*”.

Egzegeza przytoczonych powyżej przepisów prowadzi do wniosku, że obie te definicje łączy ciągłość gruntu, jako części powierzchni ziemskiej, oraz jednorodność prawna pod względem podmiotowym. Oczywisty jest więc wniosek, że pojęcie nieruchomości nie jest tożsame z pojęciem działki ewidencyjnej, jako najmniejszej jednostki powierzchniowej podziału kraju dla celów ewidencji. Tymczasem, w tytule Rozdziału 6. oraz w ustaleniach **§ 19 ust. 1** planu miejscowego, określających szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości na podstawie art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p., uchwałodawca operuje zamiennie pojęciem **działki budowlanej** oraz „**działki**” powstałej w wyniku podziału, które nie są pojęciami tożsamymi.

Zgodnie bowiem z dyspozycją art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo „szczegółowe **zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym**”, przy czym przez czynności te należy rozumieć szczegółowo określoną, jednolitą procedurę „**scalania i podziału nieruchomości**”, o której mowa w Dziale III, Rozdziale 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Ponadto, zgodnie z § 4 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, „**ustalenia dotyczące szczegółowych *zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości* powinny zawierać określenie parametrów **działek** uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, w szczególności minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów **działek**, ich powierzchni oraz określenie kąta położenia granic **działek** w stosunku do pasa drogowego**”.

W tym kontekście przypomnieć należy, iż **procedura scalenia i podziału nieruchomości oraz podziału nieruchomości** stanowi dwie różne, odrębne procedury określone w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Wskazuje na to już art. 1 ust. 1 ww. ustawy, który stanowi, iż „*Ustawa określa zasady: (...) 2) podziału nieruchomości; 3) scalania i podziału nieruchomości*”. Powyższe wynika również z redakcji samej ustawy. Otóż na Dział III ustawy o gospodarce nieruchomościami pn. „*Wykonywanie, ograniczanie lub pozbawianie praw do nieruchomości*”, składa się 7 rozdziałów, przy czym kluczowe, w przedmiotowej sprawie są pierwsze z nich,

tj. Rozdział 1 pn. „Podziały nieruchomości” oraz Rozdział 2 pn. „Scalanie i podział nieruchomości”. Tak więc już z samej konstrukcji ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz z redakcji przywołanego powyżej art. 1 ust. 1, wynika wprost, iż **kwestia (procedura) dotycząca podziałów nieruchomości, nie jest tożsama z procedurą scalenia i podziału.**

Stanowisko, w zakresie określenia zasad scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym, znajduje swoje odzwierciedlenie w judykaturze, w tym m.in. w orzeczeniach:

- NSA w Warszawie z 19 czerwca 2012 r., sygn. akt II OSK 814/12;
- NSA w Warszawie z 5 grudnia 2012 r., sygn. akt II OSK 2274/12;
- WSA w Warszawie z 15 października 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1515/13;
- WSA w Warszawie z 27 marca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2673/12;
- WSA w Warszawie z 12 lutego 2014 r., sygn. akt IV SA/Wa 897/14.

Skoro zatem w tym przypadku Rada Miejska w Mogielnicy przystąpiła do sporządzenia przedmiotowego planu miejscowego **18 czerwca 2021 r.**, to przepisy art. 15 ust. 2 i 3 ustawy o p.z.p., w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia uchwały, upoważniały Radę do określenia zarówno zasad i warunków podziałów nieruchomości, jak również zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, które określono w sposób prawidłowy w treści ustaleń szczegółowych zawartych w § 21 i § 31 tej samej uchwały.

Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 22 lipca 2014 r., sygn. akt IV SA/Wa 595/14: „Istotą scalenia i późniejszego podziału nieruchomości jest stworzenie podstaw dla bardziej efektywnego wykorzystania i zagospodarowania terenów przeznaczonych na szczególne inwestycje w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Postępowanie to ma na celu przede wszystkim ułatwienie realizacji globalnej i kompleksowej zmiany konfiguracji rozmieszczenia poszczególnych nieruchomości celem korzystniejszego ich zagospodarowania, stworzenia dostępu do dróg publicznych, uzbrojenia oraz urządzenia infrastruktury technicznej. W uproszczeniu można przyjąć, że scalenie polega na połączeniu w jedną całość kilku czy nawet kilkudziesięciu rozdrobnionych lub też niekorzystnie położonych nieruchomości celem późniejszego dokonania ponownego podziału na tę samą ilość nieruchomości, które podlegały scaleniu, z zachowaniem proporcji w zakresie powierzchni tych scalonych nieruchomości, jednakże ze zmianą w zakresie ich usytuowania a także przeznaczenia - z jednoczesnym wydzieleniem odpowiednich dróg i urządzeniem infrastruktury technicznej dla wszystkich nieruchomości biorących udział w scaleniu. Ma to na celu efektywniejsze

wykorzystanie określonego terenu. "Scalenie i podział" obejmuje więcej niż jedną nieruchomość, w konsekwencji powyższego w postępowaniu tym występuje zarówno wielość podmiotów w nim uczestniczących jak i wielość przedmiotów [nieruchomości]. W postępowaniu tym reprezentowane są indywidualne interesy poszczególnych jednostek jak również interesy wspólne dla wszystkich zainteresowanych łącznie z odniesieniem także do celów publicznych. Stąd też ustawodawca, uwzględniając złożoność ww. procedury i wielość podmiotów w niej uczestniczących, wielkość objętego postępowaniem terenu a także okoliczność, że dotychczas niekorzystnie usytuowane i o niekorzystnych parametrach nieruchomości w wyniku tego postępowania mają zyskać pożądany z punktu widzenia planowania i zagospodarowania przestrzennego – efekt – uznał za konieczne określenie w planie zasad scalenia i podziału. Zgodnie z § 4 ust. 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, „ustalenia dotyczące szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości powinny zawierać określenie parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, w szczególności minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek, ich powierzchni oraz określenie kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego ". Tego typu ustalenia mogą być respektowane wyłącznie na dużym obszarze w ramach procedury kształtowania przestrzennego danego terenu.

Czym innym jest natomiast "podział nieruchomości", który zresztą nie został ustawowo zdefiniowany. W doktrynie, w zależności od kontekstu, wyróżnia się podział "prawny"; podział "wieczystoksięgowy" albo wyłącznie administracyjny [inaczej "geodezyjny" lub "ewidencyjny"] podział nieruchomości (por. np. G Bieniek, S. Rudnicki, *Nieruchomości, Problematyka prawna*, Lexis Nexis, Warszawa 2009, s. 241, 562; M. Wolanin [w:] J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2009, s. 442 i n). Zasady i tryb administracyjnego postępowania o podział nieruchomości regulują przepisy zawarte w art. 92 – 100 ugn oraz przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2004 r. w sprawie sposobu i trybu dokonywania podziałów nieruchomości (Dz.U. 2004, Nr 268, poz. 2663). Przedmiotem takiego administracyjnego postępowania podziałowego jest zatwierdzenie w formie decyzji administracyjnej projektu podziału nieruchomości, tj. zatwierdzenie geodezyjnego (ewidencyjnego) wydzielenia w ramach jednej działki ewidencyjnej większej liczby działek ewidencyjnych.

Mylenie tych dwóch procedur (scalenia i podziału nieruchomości oraz podziału nieruchomości) i ustanawianie w mpzp zamiennych ustaleń w tym zakresie – z punktu widzenia techniki

legislacyjnej należy uznać za niedopuszczalne. (...) Sporny plan dopuszcza np. "możliwość dokonywania podziału na działki budowlane" bądź ustanawia zakaz takiego podziału (np. w § 17 ust. 4 uchwały, § 21 ust. 5 uchwały, w § 23 ust. 4 uchwały) a przy tym (również bez podstawy prawnej) określa parametry: minimalnej szerokości wydzielanych działek budowlanych, powierzchni wydzielanej działki oraz kąt położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego (§ 11 ust. 9, § 13 ust. 8, § 15 ust. 7 i § 16 ust. 6 uchwały, w § 8 ust. 20 uchwały). Trzeba podkreślić, że przepisy art. 15 ust. 2 i ust. 3 upzp w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia uchwały, nie upoważniały rady gminy do określenia zasad i warunków podziału nieruchomości, tylko do określenia zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości. Aktualne brzmienie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym również nie daje podstaw do określania w planie zasad podziału nieruchomości gdyż wszelkie wymogi w tym zakresie określają przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami. Określenie w mpzp minimalnej powierzchni nowo wydzielanej działki budowlanej może nastąpić (zresztą fakultatywnie) w oparciu o art. 15 ust. 3 ust. 10 upzp dla procedur wszczętych po dniu 21 października 2010 r. (data podjęcia uchwały intencyjnej o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego). Skoro zatem Rada Gminy P., przystąpiła do sporządzania przedmiotowego planu miejscowego w dniu [...] czerwca 2010 r. (uchwała Nr [...]), to tym samym, jak słusznie zarzucił Wojewoda, nie miała podstaw do określenia w mpzp zarówno minimalnej powierzchni nowo wydzielanych działek budowlanych, a tym bardziej nie miała podstaw prawnych do określenia minimalnej szerokości frontu działki budowlanej w odniesieniu do trybu podziału czy kąta położenia granic w stosunku do przyległego pasa drogowego. (...) W tym kontekście należy jednoznacznie podkreślić, że przedmiotem pojedynczego podziału nieruchomości jest konkretna działka ewidencyjna, która już z samego założenia tj. przed dokonaniem podziału (ani gdy chodzi o szerokość frontu ani gdy chodzi o kąt położenia granic w stosunku do drogi) może nie spełniać parametrów określonych w mpzp. Utrzymanie powyższych zapisów planu w obrocie prawnym skutkowałoby niezasadnym ograniczeniem konstytucyjnie chronionego prawa własności a w szczególności prawa do dysponowania i rozporządzania nieruchomością. Wszelkie ograniczenia prawa własności po pierwsze winny być proporcjonalne do zamierzonego celu a ponadto winny wynikać wyłącznie z aktu prawa o randze ustawowej a nie z aktu prawa miejscowego. Wprowadzenie w mpzp ograniczeń prawa własności musi mieć umocowanie w ustawie, a tego, gdy chodzi o zasady podziału nieruchomości ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie przewiduje."

Biorąc pod uwagę powyższe ponownie należy wskazać, iż organy gminy Mogielnica zobligowane były do określenia zasad i warunków scalenia i podziału nieruchomości zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p., jak również uprawnione były, na mocy art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy o p.z.p., do określenia minimalnej powierzchni nowo wydzielonej działki budowlanej. **Nie były zatem uprawnione, na mocy przywołanych powyżej przepisów, do formułowania ustaleń dotyczących, zarówno „działek budowlanych”, jak również „działki powstałej w wyniku podziału” w ramach zasad scalania i podziału nieruchomości,** lecz wyłącznie do określenia minimalnej powierzchni nowo wydzielonej działki budowlanej, o której mowa w sformułowanej w sposób prawidłowy treści § 21 i § 31 tej samej uchwały.

Powyższe oznacza konieczność stwierdzenia nieważności wskazanych zapisów uchwały w zakresie ustaleń, o których mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

W kontekście powyższych naruszeń organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z wymogiem art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, oraz istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. W przedmiotowej sprawie doszło do naruszenia, w sposób istotny, zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co oznacza w tym przypadku konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w części.

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, nie dotyczące istoty zagadnienia. Za nieistotne naruszenie należy uznać takie, które jest mniej doniosłe w porównaniu z innymi przypadkami wadliwości, jak nieścisłość 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).”.*

W kontekście powyższych rozważań wskazać należy, iż w przedmiotowej sprawie doszło do zawarcia ustaleń, które szczegółowo przedstawiono w uzasadnieniu niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, z istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego.

Wziąwszy powyższe pod uwagę organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr LXXII/375/2023 Rady Miejskiej w Mogielnicy z 10 marca 2023 r. „*w sprawie: uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wybranych terenów położonych w miejscowościach: Mogielnica, Cegielnia w gminie Mogielnica*”, w części ustaleń, o których mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, w tym zakresie, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

Gminie, na podstawie 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.

wz. WOJEWODY MAZOWIECKIEGO

Sylwester Dąbrowski
I Wicewojewoda Mazowiecki

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym