

WARMIŃSKO-MAZURSKI  
URZĄD WOJEWÓDZKI  
w Olsztynie  
10-575 OLSZTYN  
Al. Mar. J. Piłsudskiego 7/5

PN.0552. 42 .2021

Olsztyn,

10 września 2021 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny  
10-526 Olsztyn

ul. Emilii Plater 1  
za pośrednictwem  
Rady Gminy Gronowo Elbląskie

Skarżący:

Wojewoda Warmińsko-Mazurski  
Al. Marszałka Józefa Piłsudskiego 7/9  
10-575 Olsztyn

reprezentowany przez  
r. pr. Sebastian Budzyła

Strona przeciwna:

Gmina Gronowo Elbląskie  
ul. Łączności 3  
82-335 Gronowo Elbląskie

## SKARGA DO WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO

W imieniu Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, którego pełnomocnictwo załączam, działając w oparciu o art. 93 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2021 r., poz. 1372), wnoszę o stwierdzenie nieważności w całości uchwały Nr XXV/148/2021 Rady Gminy Gronowo Elbląskie z dnia 19 maja 2021 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Gronowo Elbląskie w miejscowości Wikrowo. Wnoszę o rozpoznanie sprawy w trybie uproszczonym.

### UZASADNIENIE

Uchwałą, której mowa na wstępie, Rada Gminy Gronowo Elbląskie, powołując się art. 20 ust. 1, art. 27 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2021 r. poz. 741 z późn. zm.) oraz art. 18 ust. 2 pkt 5, art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, uchwaliła zmianę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Gronowo Elbląskie w miejscowości Wikrowo.

Dokumentacja formalno-prawna dotycząca tejże uchwały została przekazana Wojewodzie Warmińsko-Mazurskiemu w dniu 25 maja 2021 r. Organ nadzoru w terminie określonym przepisami ustawy o samorządzie gminnym nie stwierdził nieważności ww. aktu z prawem.

**Zdaniem skarżącego, przedmiotowa uchwała w sposób rażąco narusza**

**obowiązujący porządek prawny i konieczne jest wyeliminowanie jej z obrotu prawnego.**

Kwestionując przepisy uchwały Nr XXV/148/2021 w pierwszej kolejności wskazać trzeba, że w myśl art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, 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. Zgodnie ze zdaniem 2 art. 20 ust. 1, część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały.

Stosownie do § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. z 2003 r., Nr 164, poz. 1587), na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Natomiast § 4 ust. 1 ww. rozporządzenia, przewiduje, że przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego, ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów powinny zawierać określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania, a także symbol literowy i numer wyróżniający go spośród innych terenów.

W świetle powyższego, pomiędzy treścią uchwały, a jej częścią graficzną musi zachodzić zbieżność. Niezgodność, w tym zakresie, stanowi natomiast naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego.

Mając powyższe na uwadze, wskazać trzeba, że uchwalając przedmiotowy plan miejscowy Rada Gminy Gronowo Elbląskie na załączniku graficznym, określiła teren elementarny oznaczony symbolem MN, U, czyli tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, teren zabudowy usługowej z zakresu usług nieuciążliwych,

natomiast w § 17 w ustaleniach dla terenów MN, U:

- w ust. 3 pkt 2 lit. f tiret 3;
- w ust. 4 pkt 2 lit. f tiret 3;
- w ust. 5 pkt 2 lit. f tiret 3;
- w ust. 6 pkt 2 lit. f tiret 2;
- w ust. 7 pkt 2 lit. f tiret 2;
- w ust. 8 pkt 2 lit. f tiret 3;

postanowiono, że dopuszcza się na terenach elementarnych oznaczony symbolem MN, U - rozbudowę istniejących siedlisk zabudowy zagrodowej, w tym obiektów do składowania w ramach przechowywania produktów i wyrobów przetwórstwa rolno-spożywczego,

z kolei:

- w ust. 3 pkt 2 lit. f tiret 4;
- w ust. 4 pkt 2 lit. f tiret 4;
- w ust. 5 pkt 2 lit. f tiret 4;
- w ust. 6 pkt 2 lit. f tiret 3;
- w ust. 7 pkt 2 lit. f tiret 3;
- w ust. 21 pkt 2 lit. f tiret 2;

postanowiono, że dopuszcza się na terenach elementarnych oznaczony symbolem MN, U - umiejscowienie gospodarstwa agroturystycznego.

W ocenie skarżącego, zachodzi w tym zakresie niespójność części tekstowej z jej częścią graficzną, gdyż przewidują one dla terenów oznaczony symbolem MN, U rozbieżne przeznaczenie.

Dodać ponadto trzeba, że § 4 pkt 2 lit. a uchwały, § 17 ust. 3 pkt 1 uchwały, § 17 ust. 4 pkt 1 uchwały, § 17 ust. 5 pkt 1 uchwały, § 17 ust. 6 pkt 1 uchwały, § 17 ust. 7 pkt 1 uchwały, § 17 ust. 8 pkt 1 uchwały, § 17 ust. 21 pkt 1 uchwały (podobnie jak rysunek, a odmiennie od treści przepisów § 17 ust. 3 pkt 2 lit. f tiret 3 i 4 uchwały, § 17 ust. 4 pkt 2 lit. f tiret 3 i 4 uchwały, § 17 ust. 5 pkt 2 lit. f tiret 3 i 4 uchwały, § 17 ust. 6 pkt 2 lit. f tiret 2 i 3 uchwały, § 17 ust. 7 pkt 2 lit. f tiret 2 i 3 uchwały, § 17 ust. 8 pkt 2 lit. f tiret 3 uchwały, § 17 ust. 21 pkt 2 lit. f tiret 2 uchwały) - wskazują, że tereny elementarne oznaczone symbolem MN, U są przeznaczone pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną, zabudowę usługową z zakresu usług nieuciążliwych.

Opisane „rozbieżności”, ujawniają się także w regulacji § 17 ust. 1 pkt 2 lit. f tiret 3 uchwały, gdyż w ww. ustaleniach dla terenów 1.UK/MN dopuszcza się rozbudowę istniejących siedlisk zabudowy zagrodowej, w tym obiektów do składowania w ramach przechowywania produktów i wyrobów przetwórstwa rolno-spożywczego podczas gdy, § 4 pkt 2 lit. b i § 17 ust. 1 pkt 1 uchwały wskazują na teren zabudowy usług kultury z zabudową mieszkaniową jednorodzinną, jako funkcją towarzyszącą zabudowie usługowej

Uchwalając przedmiotowe przepisy, organ stanowiący Gminy Gronowo Elbląskie naruszył zatem również zasadę rzetelnej legislacji, zgodnie z którą adresat przepisu musi wiedzieć, w jaki sposób ma się zachować i nie mieć żadnych wątpliwości, co do tego, jaką regułę postępowania wyznacza dany przepis, jak powinien się zachować, by wykonać nakaz wynikający z przepisów. Normy formułowane w akcie prawa miejscowego muszą być precyzyjne i jednoznaczne, tak żeby nie budziły jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych. Rada powinna stworzyć akt prawa miejscowego tak, aby był on kompletny treściowo, czytelny i zrozumiały (patrz podobnie wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 26 maja 2011 r., sygn. akt III SA/Lu 131/11), co w przedmiotowym przypadku nie ma miejsca. Adresat aktu nie wie bowiem jakie jest przeznaczenie wskazanych terenów elementarnych oznaczonych symbolem MN, U, czy są to tereny przeznaczone pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną, zabudowę usługową z zakresu usług nieuciążliwych, czy pod zabudowę zagrodową, na którą składać mogą się m.in. obiekty do składowania w ramach przechowywania produktów i wyrobów przetwórstwa rolno-spożywczego, czy pod zabudowę związaną z prowadzeniem gospodarstw agroturystycznych.

Oceniając ww. regulacje stwierdzić również trzeba, że Rada Gminy Gronowo Elbląskie formułując § 17 ust. 3 pkt 2 lit. f tiret 3 i 4 uchwały, § 17 ust. 4 pkt 2 lit. f tiret 3 i 4 uchwały, § 17 ust. 5 pkt 2 lit. f tiret 3 i 4 uchwały, § 17 ust. 6 pkt 2 lit. f tiret 2 i 3 uchwały, § 17 ust. 7 pkt 2 lit. f tiret 2 i 3 uchwały, § 17 ust. 8 pkt 2 lit. f tiret 3 uchwały, § 17 ust. 21 pkt 2 lit. f tiret 2 uchwały, rozstrzygnęła, że w granicach terenów MN, U, czyli przeznaczonych pod zabudowę

mieszkaniołą jednorodzińną lub usługową, mają znaleźć się istniejące siedliiska (zabudowa zagrodowa), dopuszcza się rozbudowę istniejących siedliisk zabudowy zagrodowej, w tym obiektów do składowania w ramach przechowywania produktów i wyrobów przetwórstwa rolno-spożywczeo, podobnie jak dopuszcza się umiejscowienie gospodarstw agroturystyczne. Dokonano jednak tego bez wydzielenia tych odrębnych obszarów liniami rozgraniczającymi.

W myśl art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania.

Zgodnie z § 7 ust. 7 rozporządzenia z dnia 26 sierpnia 2003 r. Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. z 2003 r., Nr 164, poz. 1587), projekt rysunku planu winien zawierać linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania.

Oznacza to, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego winien zawierać, uchwalone przez radę gminy – w ramach przysługującego jej władztwa planistycznego gminy, normy określające konkretne przeznaczenie każdego odcinka terenu objętego daną regulacją.

Konieczne jest w tym miejscu wskazanie, że pojęcia zabudowa mieszkaniowa i zabudowa zagrodowa, nie są równoważne, gdyż w zabudowie zagrodowej w gospodarstwach rolnych, hodowlanych i ogrodniczych budynki mieszkalne służą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych rolnika, są więc związane z prowadzeniem gospodarstwa rolnego. Zabudowa mieszkalna w ramach zabudowy zagrodowej nie jest więc tożsama z zabudową mieszkaniową jednorodzińną, służącą zaspokajaniu wyłącznie potrzeb mieszkaniowych jej właścicieli (patrz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 24 sierpnia 2017 r., sygn. akt IV SA/Po 886/16).

Podobnie wyjaśniając zakres pojęcia „gospodarstwo agroturystyczne” należy wskazać, że brak jest ustawowej definicji terminu agroturystyka. Pomocne w „odkodowaniu” tego terminu mogą być chociażby przepisy ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (Dz.U. z 2021 r., poz. 162), która w art. 6 ust. 1 pkt 2 stanowi, że przepisów dotyczących działalności gospodarcei nie stosuje się do wynajmowania przez rolników pokoi, sprzedaży posiłków domowych i świadczenia w gospodarstwach rolnych innych usług związanych z pobytom turystów. Również ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. z 2021 r., poz. 1128 z późn. zm.), w art. 21 ust 1 pkt 43 zakłada, że dochody uzyskane z tytułu wynajmu pokoi gościnnych, w budynkach mieszkalnych położonych na terenach wiejskich w gospodarstwie rolnym, osobom przebywającym na wypoczynku oraz dochody uzyskane z tytułu wyżywienia tych osób, jeżeli liczba wynajmowanych pokoi nie przekracza 5. Z kolei ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych (Dz.U. z 2020 r. poz. 2211), przewiduje w art. 35 ust. 3, iż za inne obiekty, w których mogą być świadczone usługi hotelarskie, uważa się także wynajmowane przez rolników pokoje i miejsca na

ustawianie namiotów w prowadzonych przez nich gospodarstwach rolnych, jeżeli obiekty te spełniają minimalne wymagania co do wyposażenia, o których mowa w art. 45 pkt 4, oraz wymagania określone w ust. 1 pkt 2.

Z przytoczonych przepisów można wywieść, że „agroturystyka” to świadczenie usług dla turystów w gospodarstwie rolnym, które odbywa się w oparciu o zabudowania, grunty i inne zasoby tego gospodarstwa, bez zmiany ich charakteru i naruszenia podstawowej funkcji związanej z produkcją rolną. Stanowi to dodatkową działalność rolników, integralnie związaną z produkcją rolniczą, świadczoną wyłącznie w ich gospodarstwach rolnych.

Oznacza to, że plan przyjęty uchwałą Nr XXV/148/2021, nie wypełnia zasadniczego, ustawowego wymogu, co do jednoznacznego przeznaczenia danego terenu, gdyż uchwalając ww. przepisy, odnoszące się do ustalenia przeznaczenia terenów elementarnych oznaczonych w planie odpowiednio symbolom: MN, U, Rada Gminy Gronowo Elbląskie dopuściła do wydzielenia na ich obszarze w ramach ustalonych funkcji (mieszkaniovej i usługowej), zabudowy związanej z prowadzeniem gospodarstwa rolnego, czyniąc to bez wskazania jej rozmieszczenia.

Należy zatem stwierdzić, że kwestionowane ustalenia planu oznaczają niedopuszczalne „przemieszczenie” różnych funkcji (mieszkaniovej, usługowej i funkcji związanej z prowadzeniem gospodarstwa rolnego) na tym terenie oraz prowadzą do sytuacji nierozgraniczenia terenów o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach.

Nierozgraniczenie terenów o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania, jest działaniem wbrew treści art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i stanowi naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego.

Powyższy wywód rzutuje także na legalność § 4 pkt 4 uchwały, który stanowi, że istniejący w dniu wejścia w życie uchwały sposób zagospodarowania terenu oraz użytkowania budynków lub ich części, lub takich, na które zostały wydane prawomocne decyzje pozwolenia na budowę, niezgodny z przeznaczeniem ustalonym w planie, uznaje się za zgodny z planem; dopuszcza się rozbudowę, nadbudowę, przebudowę takich budynków, ze zwiększeniem powierzchni całkowitej budynku o nie więcej niż 5%, gdyż w tym wypadku organ stanowiący Gminy Gronowo Elbląskie również nie zakreślił na jakim obszarze owa rozbudowa, czy przebudowa może się odbywać.

Ponadto dodać trzeba, że organ sporządzający projekt planu powinien bazować na szczegółowej inwentaryzacji urbanistycznej. W przypadku zidentyfikowania istniejącego zagospodarowania i zabudowy terenu w sposób odmienny od planowanego powinno to mieć odzwierciedlenie w ustaleniach planu np. poprzez wydzielenie tego terenu liniami rozgraniczającymi i sformułowanie odrębnych ustaleń. Sankcjonowanie istniejącej zabudowy niezgodnej z ustaleniami planu na podstawie przepisu sformułowanego w sposób niejednoznaczny i nieprecyzyjny może prowadzić do konfliktów przestrzennych, a także powodować trudności interpretacyjne przy podejmowaniu rozstrzygnięć administracyjnych przez organy administracji architektoniczno-budowlanej, czym również naruszono powoływaną już powyżej zasadę rzetelnej legislacji.

Wadliwymi są także regulacje zawarte w ustaleniach:

- § 17 ust. 1 pkt 3 pkt lit. c tiret 4 uchwały;  
- § 17 ust. 2 pkt 3 pkt lit. c tiret 4 uchwały;  
- § 17 ust. 3 pkt 3 pkt lit. c tiret 4 uchwały;  
- § 17 ust. 4 pkt 3 pkt lit. c tiret 4 uchwały;  
- § 17 ust. 5 pkt 3 pkt lit. c tiret 5 uchwały;  
- § 17 ust. 6 pkt 3 pkt lit. c tiret 4 uchwały  
- § 17 ust. 7 pkt 3 pkt lit. c tiret 4 uchwały;  
- § 17 ust. 8 pkt 3 pkt lit. c tiret 4 uchwały;  
- § 17 ust. 9 pkt 3 pkt lit. c tiret 4 uchwały;  
- § 17 ust. 10 pkt 3 pkt lit. c tiret 6 uchwały;  
- § 17 ust. 11 pkt 3 pkt lit. c tiret 6 uchwały;  
- § 17 ust. 12 pkt 3 pkt lit. c tiret 6 uchwały;  
- § 17 ust. 13 pkt 3 pkt lit. c tiret 6 uchwały;  
- § 17 ust. 21 pkt 3 pkt lit. c tiret 4 uchwały;

które stanowią, że dopuszcza się lokalizację obiektów opartych na historycznych wzorach żuławskich jako indywidualnych budowli, których parametry nie muszą być zgodne z parametrami kształtowania zabudowy ustalonymi dla terenu.

Podkreślić należy w tym miejscu, że w myśl art. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, z wyjątkiem morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej oraz terenów zamkniętych, należy do zadań własnych gminy. Stwierdzić zatem należy, że władztwo planistyczne gminy oznacza między innymi, że rada gminy może określać zasady kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu. Nie może ona scedować tych uprawnień na inny organ, ani tym bardziej przekazać przysługującej jej kompetencji do określenia tychże zasad innym podmiotom. Plan miejscowy, będąc aktem prawa miejscowego, ma zawierać normy określające konkretne przeznaczenie każdego odcinka terenu objętego daną regulacją bez podawania warunków, a także bez uzależniania tego przeznaczenia lub jego realizacji od jakichkolwiek zdarzeń przyszłych lub niepewnych. Tego rodzaju warunki lub zastrzeżenia mogą się znajdować wyłącznie w przepisach odrębnych, które z woli ustawodawcy kształtują zagospodarowanie terenu łącznie z planami miejscowymi. Uchwała Rady Gminy Gronowo Elbląskie poprzez ww. przepisy łamie tę zasadę wprowadzając szereg przepisów otwartych, uzależniając sposób zagospodarowania terenów od późniejszych uzgodnień oraz warunków ustalanych jednostronnie przez podmioty trzecie, biorące udział w procesie realizacji inwestycji. Uchwalone przepisy w sposób istotny naruszają wobec tego prawo (podobnie wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 14 września 2007 r., sygn. akt II SA/Kr 559/07, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie sygn. akt II SA/Kr 1148/07 oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 16 listopada 2009 r. sygn. akt II SA/Gl 522/09).

Jak już wyżej wskazano plan miejscowy ma zawierać normy określające jasne i jednoznaczne przeznaczenie każdego odcinka terenu objętego daną regulacją bez podawania warunków, a także bez uzależniania tego przeznaczenia lub jego realizacji od jakichkolwiek zdarzeń przyszłych lub niepewnych. Przyczozone powyżej przepisy planu mają charakter norm

otwartych, a przecież plan nie powinien zawierać ustaleń nieostrych i niejednoznacznych. Ustalenia w nim zawarte winny być formułowane jako nakazy, zakazy, ograniczenia i dopuszczenia, co w przedmiotowym przypadku nie ma miejsca i przesądza o konieczności wyeliminowania ww. regulacji z obrotu prawnego (patrz podobnie wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 kwietnia 2011 r. sygn. akt II OSK 124/11, wyrok Wojewódzkiego Sąd Administracyjny w Rzeszowie z dnia 7 września 2011 r., sygn. akt II SA/Rz 455/11).

Powyższe skutkuje również koniecznością zakwestionowania kolejnych ustaleń zawartych w skarżonym planie zagospodarowania miejscowego, czyli:

- § 4 pkt 5, który stanowi, że na całym obszarze planu dopuszcza się lokalizację obiektów infrastruktury technicznej w tym: infrastrukturę służącą doprowadzaniu ścieków, dostarczaniu wody, ciepła, energii elektrycznej, gazu i teletechniczną, stacji transformatorowych, obiektów przepompowni ścieków, stacji gazowych, urządzeń melioracji oraz dojazdów, jeżeli ustalenia szczegółowe dla poszczególnych terenów nie stanowią inaczej;

- § 4 pkt 6 zakładający m.in., że dopuszcza się w obszarze objętym planem lokalizację zadań dla realizacji celów publicznych w ramach wszystkich funkcji i zasad zagospodarowania terenu, ustalonych niniejszym planem;

- § 14 ust. 2 pkt 4, zgodnie z którym w całym obszarze planu dopuszcza się lokalizację podziemnych i powierzchniowych sieci i urządzeń elektroenergetycznych;

- § 14 ust. 2 pkt 8 przewidującym, że w całym obszarze planu dopuszcza się modernizację, rozbudowę systemów infrastruktury technicznej oraz budowę nowych, z uwzględnieniem ustaleń zawartych w punktach od 1 do 7 tego ustępu oraz ustaleń szczegółowych dla poszczególnych terenów, zawartych w rozdziale 3.

Z cytowanych przepisów wynika, że plan, określając w sposób bardzo ogólny rodzaj obiektów infrastruktury technicznej i dopuszczając ich realizację, nie wskazuje ich lokalizacji lub kierunkowego przebiegu (układu). Rozstrzygnięcie tych kwestii przesunięto zatem na etap realizacji inwestycji i pozostawiono de facto decyzji inwestorów. Dopuszczenie wszelkich obiektów infrastruktury technicznej (budowlą w rozumieniu Prawa budowlanego są np. oczyszczalnie ścieków, składowiska odpadów, stacje uzdatniania wody) może w skrajnej sytuacji doprowadzić do zmiany przeznaczenia terenu.

Dodać też trzeba, że w ocenie skarżącego, wadliwe są także przepisy § 13 pkt 3 i pkt 4 uchwały, które dopuszczając na obszarze planu lokalizację dojazdów, ciągów pieszo-jezdnych, ścieżek rowerowych, ciągów pieszych faktycznie zmieniają przeznaczenia tych terenów na drogowe, gdyż formułują normy określające realizację dróg wewnętrznych, które winny być wydzielone, przewidując dojazd do kilku (§ 13 pkt 3 lit. a), czy kilkunastu i więcej (§ 13 pkt 3 lit. b) działek.

Ponadto wskazać trzeba, że w myśl § 4 pkt 9 lit. a rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej powinny zawierać określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych.

Z cytowanych przepisów uchwały wprost wynika natomiast, że na każdym terenie, w sposób zgodny z przepisami szczególnymi i zasadami współzycia społecznego, można realizować drogi wewnętrzne. Co jest działaniem wbrew ww. przepisom rozporządzenia.

Ponadto regulacje § 13 pkt 3 lit. c uchwały stanowiąca, że na obszarze planu dopuszcza ścieżki rowerowe o parametrach zgodnych z warunkami technicznymi wynikającymi z przepisów szczegółowych, w tym szerokość ścieżki rowerowej należy ustalać indywidualnie, jeżeli oprócz prowadzenia ruchu rowerowego pełni ona inne funkcje oraz § 13 pkt 4 uchwały przewidująca, że dojazdy, ciągi pieszo-jezdne, ścieżki rowerowe, ciągi pieszce, można realizować na każdym terenie, w sposób zgodny z przepisami szczególnymi i zasadami współzycia społecznego, są niedopuszczalne również z uwagi na fakt, że użyte w nich zwroty, jak „przepisy szczegółowe”, „przepisy szczególne”, czy „zasady współzycia społecznego”, są dalece nieprecyzyjne i pozostawiają możliwość dowolnej interpretacji. Tym samym, organ wykonawczy bez upoważnienia ustawowego uzyskał w istocie uprawnienia do działania poza trybem określonym w uchwale, co potencjalnie może stawiąć obywateli, którzy podlegają regulacjom przedmiotowej uchwały, w sytuacji naruszającej zasadę równości, wynikającą z art. 32 Konstytucji RP. Normy stanowione przez lokalnego prawodawcę powinny być sformułowane w sposób jasny, precyzyjny i jednoznaczny. Taki wymóg stawiany jest w szczególności aktom prawa miejscowego, jako że stanowią prawo powszechnie obowiązujące na terenie działania organów, które je ustanowiły. Wprowadzenie w uchwale, będącej aktem prawa miejscowego, uregulowań sformułowanych w sposób trudny do jednoznacznego odczytania stanowi istotne naruszenie prawa (patrz podobnie wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 24 września 2008 r., sygn. akt III SA/Wr 358/08).

Zdaniem skarżącego, podjęty z rażącym naruszeniem prawa jest także § 11 pkt 1 ww. uchwały, stanowiący, że w planie nie wyznacza się granic obszarów wymagających przeprowadzenia procedury scalania i podziału nieruchomości.

Zgodnie z § 4 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. z 2003 r., Nr 164, poz. 1587), 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.

Należy podzielić pogląd judykatury, że ustalenie szczegółowych zasad scalania i podziału nieruchomości nie jest to konieczne w odniesieniu do gruntów rolnych i leśnych, do nich bowiem nie stosuje się przepisów działu III, rozdziału 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2020 r., poz. 1990 z późn. zm), co wynika wprost z jej art. 101 ust. 2 tej ustawy. Nie ma też potrzeby określenia tych zasad w odniesieniu do nieruchomości już o ukształtowanej zabudowie, czy też w sytuacji gdy plan miejscowy obejmuje kilka działek, stanowiących własność jednego podmiotu (patrz wyrok Wojewódzkiego Sądu



Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 12 stycznia 2017 r., sygn. akt II SA/Go 920/16).

W innym przypadku, co w ocenie skarżącego ma miejsce w przedmiotowej sprawie, z uwagi ilość działek (na obszarze objętym planem, na terenach innych niż grunty rolne) oraz ich wielkość, uchwalony plan miejscowy winien określać zasady i warunki, o których mowa w powołanym powyżej rozporządzeniu, co umożliwi w razie takiej potrzeby faktyczne przeprowadzenie (zastosowanie) procedury scalenia i podziału nieruchomości.

Podkreślić należy, że uprawnienie do zgłaszania wniosku o dokonanie scalenia i podziału działek ustawodawca przekazał wprost w ustawie o gospodarce nieruchomościami, określonej grupie właścicieli na terenie objętym uchwałą o planie. Zatem plan nie może tego właścicielom uniemożliwić. W konsekwencji brak zawarcia w uchwale zasad scalania i podziału nieruchomości prowadzi do sprzecznego z ustawą o gospodarce nieruchomościami ograniczenia właścicieli i analogicznie użytkowników wieczystych w zakresie uprawnienia do wystąpienia z żądaniem dokonania scalania i podziału ich nieruchomości, na terenie objętym planem. Art. 102 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, wprost stwierdza, że podjęcie uchwały o scaleniu i podziale nieruchomości w stosunku do nieruchomości, które są objęte planem miejscowym, jest dopuszczalne, ale to plan określa szczegółowe warunki scalenia i podziału nieruchomości. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 28 marca 2007 r. (sygn. akt I OSK 34/07), w przepisach art. 102 i art. 103 ustanowiono regułę, według której podstawą postępowania scaleniowego jest stosowny zapis miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a uchwały wszczytnające takie postępowanie muszą znajdować oparcie w treści miejscowych planów obowiązujących w dacie ich podejmowania. Treść planów wyznacza bowiem zakres przedmiotowy i podmiotowy czynności podejmowanych w toku postępowania scaleniowego (podobnie wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 5 czerwca 2018 r., sygn. akt II SA/Ol 274/18).

Regulacja ta (11 pkt 1 ww. uchwały) pozostaje zatem w sprzeczności z dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w myśl którego w planie miejscowym określa się obowiązkowo szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem.

Analizując przedmiotową uchwałę organ nadzoru ustalił ponadto, że w obszarze objętym uchwalonym planem miejscowym znajdują się grunty rolne o klasie bonitacyjnej III, zlokalizowane na terenie elementarnym oznaczonym symbolem MN, U - dotyczy to części działki 340 znajdującej się w granicach terenu 6.MN,U.

Wyjaśnić w tym miejscu należy, że skarżona uchwała stanowi zmianę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Gronowo Elbląskie uchwalonego uchwałą Nr XXIII/200/01 Rady Gminy Gronowo Elbląskie z dnia 24 sierpnia 2001 r. (Dziennik Urzędowy Województwa Warmińsko-Mazurskiego z 2001 r., Nr 108, poz. 1521).

Z porównania załączników graficznych do wyżej wymienionych uchwał, czyli uchwały Nr XXIII/200/01 oraz uchwały Nr XXV/148/2021 wynika, że część gruntów stanowiących użytki rolne III klasy bonitacyjnej, które w planie

uchwalonym uchwałą z 2001 r., stanowiły grunty rolne, w uchwale skarżonej zostały przeznaczone na inne cele, czyli MN, U, tzn. przeznaczone pod tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, tereny zabudowy usługowej z zakresu usług nieuciążliwych.

W myśl art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. z 2021 r. poz. 1326), przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, wymagającego zgody, o której mowa w ust. 2, dokonuje się w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, sporządzonym w trybie określonym w przepisach o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Ustęp 2 ww. art. 7, stanowi, że przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne: - gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I–III–wymaga uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi, z zastrzeżeniem ust. 2a (pkt 1).

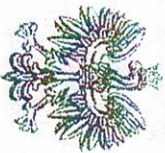
Ustawodawca w art. 7 ust. 2a ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, przewidział, że nie wymaga uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I–III, jeżeli grunty te spełniają łącznie następujące warunki: co najmniej połowa powierzchni każdej zwartej części gruntu zawiera się w obszarze zwartej zabudowy (pkt 1), położone są w odległości nie większej niż 50 m od granicy najbliższej działki budowlanej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2016 r., poz. 2147 i 2260 oraz z 2017 r. poz. 624 i 820) (pkt 2), 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. z 2016 r. poz. 1440, 1920, 1948 i 2255 oraz z 2017 r. poz. 191) (pkt 3), ich powierzchnia nie przekracza 0,5 ha, bez względu na to, czy stanowią jedną całość, czy stanowią kilka odrębnych części (pkt 4).

Oznacza to, że w przedmiotowej sprawie Wójt Gminy Gronowo Elbląskie winien wystąpić do ministra właściwego do spraw rozwoju wsi o zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze, gdyż nie występowały łącznie warunki zwalniające od jej uzyskania. W dokumentacji planistycznej niniejszego planu brak jest jednakże stosownej zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze.

Stosownie do art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, uzyskanie przez organ planistyczny zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych, jest istotnym elementem procedury planistycznej. Każda dokonana w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zmiana przeznaczenie gruntów rolnych na cele inne niż rolnicze, wymaga uzyskania właściwej zgody Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Brak tej zgody należy do kategorii istotnych naruszeń prawa znacząco wpływających na treść uchwały i bezpośrednio dotyczących meritum sprawy, co jest nieakceptowalne w demokratycznym państwie prawa.

W myśl art. 28 ww. ustawy, istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały w całości lub w części.



Olsztyn, 14 marca 2016 r.

WOJEWODA  
WARMIŃSKO - MAZURSKI  
Artur Chojacki

OK-II.0030.20.31.2016

## PEŁNOMOCNICTWO PROCESOWE

Udzielam pełnomocnictwa procesowego radcy prawnemu Panu Sebastianowi Budzyle, wpisanemu na listę radców prawnych pod nr OL-1591, do występowania w moim imieniu przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Olsztynie oraz Naczelnym Sądem Administracyjnym.

Pełnomocnictwo niniejsze upowaznia również do przeglądania akt, sporządzania z nich wyciągów i odpisów w sprawach wynikających z udzielonego pełnomocnictwa.

Stwierdzam: *podkreślenie* zgodność z oryginałem  
Data: *14.03.2016*  
Podpis: *Sebastian Budzyla*  
Olsztyn