



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 07 listopada 2022 r.

WNP-I.4131.270.2022.AK

Rada Gminy Celestynów

ul. Regucka 3

05 – 430 Celestynów

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, 583, 1005, 1079 i 1561)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 406/22 Rady Gminy Celestynów z 29 września 2022 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części miejscowości Regut, gmina Celestynów” w części dotyczącej ustaleń:

- § 31 ust. 1 pkt 2 lit. b uchwały;
- § 31 ust. 2 pkt 2 lit. b uchwały;
- § 31 ust. 3 pkt 2 lit. b uchwały;
- § 31 ust. 5 pkt 2 lit. b uchwały;
- § 31 ust. 6 pkt 2 lit. b uchwały;
- § 36 ust. 7 pkt 3 lit. a tiret pierwsze uchwały, w odniesieniu do sformułowania: „(...) -12,0m-19,5m,”;
- § 37 pkt 3 lit. a tiret drugie uchwały w odniesieniu do sformułowania: „(...) -7,5m- 10,0m,”;
- części tekstowej oraz graficznej w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 1UK, 2UP, 3UP, 1UO, 1US, 2US.

Uzasadnienie

Na sesji 29 września 2022 r. Rada Gminy Celestynów podjęła uchwałę Nr 406/22 „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części miejscowości Regut, gmina Celestynów”.

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 zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. Artykuł 94 Konstytucji RP stanowi, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, a zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa.

W przypadku aktów prawa miejscowego z zakresu planowania przestrzennego, tj. w odniesieniu do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, regulację zasad i trybu ich sporządzania, określa ustawa o p.z.p.

W myśl art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p., kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy do zadań własnych gminy. Biorąc pod uwagę powyższe oraz mając na uwadze dyspozycję art. 20 ust. 2 ustawy o p.z.p., kontrola organu nadzoru w tym przedmiocie nie dotyczy celowości, czy słuszności dokonywanych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego rozstrzygnięć, lecz ogranicza się jedynie do badania zgodności z prawem podejmowanych uchwał, a zwłaszcza przestrzegania zasad planowania przestrzennego oraz, określonej ustawą, procedury planistycznej.

Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, która związana jest ze sporządzeniem aktu planistycznego, a więc jego zawartością (część tekstowa, graficzna). Zawartość aktu planistycznego określona została w art. 15 ustawy o p.z.p.

Z kolei tryb uchwalenia planu, określony w art. 17 ustawy o p.z.p., odnosi się do kolejno podejmowanych czynności planistycznych, określonych przepisami ustawy, gwarantujących

możliwość udziału zainteresowanych podmiotów w procesie planowania (poprzez składanie wniosków i uwag) i pośrednio do kontroli legalności przyjmowanych rozwiązań w granicach uzyskiwanych opinii i uzgodnień.

Organ nadzoru zobowiązany jest do badania zgodności uchwały ze stanem prawnym obowiązującym w dacie podjęcia przez radę gminy uchwały i w przypadku stwierdzenia istotnego naruszenia prawa, do podjęcia interwencji, stosownej do posiadanych kompetencji w tym zakresie

Jak wynika z ustaleń:

- § 36 ust. 7 pkt 3 lit. a tiret pierwsze uchwały w brzmieniu: „7. Dla terenów dróg lokalnych o symbolach **8 KDL**, **9 KDL** ustala się: (...) 3) zasady powiązań, obsługi oraz warunki terenu komunikacyjnego: a) **szerokość liniach rozgraniczających zgodnie z rysunkiem planu: - dla terenu 8 KDL zmienna- 12,0m- 19,5m, (...)**”
- § 37 ust. 3 pkt 3 lit. a tiret drugie uchwały w brzmieniu: „3. Dla terenów dróg dojazdowych o symbolach **7KDD**, **8KDD**, **9KDD** ustala się: (...) 3) zasady powiązań, obsługi oraz warunki zagospodarowania terenu komunikacyjnego: a) **szerokość w liniach rozgraniczających, zgodnie z rysunkiem planu: (...)** – dla terenu **8KDD** zmienna – **7,5m- 10,0m**, z poszerzeniem w rejonie skrzyżowania,”

podczas, gdy **z rysunku planu miejscowego wynika iż:**

- szerokość drogi oznaczonej symbolem **8KDL** od **12,0 m** do **22,0 m**;
- szerokość drogi oznaczonej symbolem **8KDD** od **9,5 m** do **10,0 m**.

Tym samym, przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały, doszło do powstania ewidentnej sprzeczności pomiędzy zapisami części tekstowej a częścią graficzną, co stanowi o istotnym naruszeniu, mającego zastosowanie w przedmiotowej sprawie, § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), który stanowi, że „Na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego”.

Z dyspozycji art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. wynika, iż plan miejscowy składa się zarówno z części tekstowej, jak i części graficznej. Powyższe wynika również z ustaleń § 2 pkt 4 i § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu

zagospodarowania przestrzennego. Z art. 20 ust. 1 zd. 2 ustawy o p.z.p. wynika, że część tekstowa planu stanowi treść uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią jedynie załączniki do uchwały. Treść tych przepisów wyraźnie wskazuje, iż część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część tekstowa planu zawiera normy prawne, rysunek planu obowiązuje więc tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu.

Powyższa kwestia znalazła swoje odzwierciedlenie w judykaturze w tym m.in. w:

- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 marca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2673/12, w którym Sąd stwierdził, iż „(...) zgodnie z art. 15 ust. 1 i § 2 pkt 4 oraz art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., projekt planu miejscowego zawiera część tekstową oraz graficzną i tak należy też rozumieć pojęcie "projekt planu miejscowego "; część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna załącznik do uchwały. Nadto na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego (§ 8 ust. 2 rozporządzenia). Z powołanych unormowań wynika, że część tekstowa planu winna znaleźć odzwierciedlenie w części graficznej. Zaś sprzeczność, brak korelacji, spójności rozważane są w kategoriach naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego. (...)”;
- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 września 2013 r., sygn. akt II OSK 1377/13, w brzmieniu: „W niniejszej sprawie zgodzić należy się z sądem I instancyjnym, iż zgodnie z art. 15 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003r Nr 80, poz. 717 ze zm.) **obydwie części planu (graficzna i tekstowa) winny być spójne**, co oznacza że pełny obraz rozwiązań planistycznych tj. przeznaczenie poszczególnych obszarów na terenie objętych planem daje dopiero łączne odczytanie obydwu części.”;
- postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 18 marca 2011 r., sygn. akt II OZ 191/11, w brzmieniu: „Sąd słusznie wskazał, że oczywistym jest, że stwierdzenie nieważności określonych uregulowań w części tekstowej planu oznacza utratę ważności odpowiadających im rozwiązań graficznych przyjętych na rysunku planu. Zgodnie bowiem z art. 20 ust. 1 zdanie drugie ustawy z dnia z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.) część tekstowa planu

stanowi treść uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Przepis § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587) stanowi, iż na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń. Treść tych przepisów wyraźnie wskazuje, iż część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część tekstowa planu zawiera normy prawne, rysunek planu obowiązuje więc tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu." (publ. LEX 1080455);

- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 6 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1458/11, w którym „Sąd zwraca uwagę, że pod pojęciem "ustaleń planu" należy rozumieć jego merytoryczną treść mającą charakter normatywny, co oznacza, że ustalenia normatywne planu należy odkodowywać zarówno z jego części tekstowej, jak i graficznej.” (publ. LEX 1070339);
- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 13 lutego 2007 r., sygn. akt II OSK 508/06, w którym Sąd stwierdził: „Błędne jest stanowisko skarżącego, że część graficzna planu zagospodarowania przestrzennego może zawierać oznaczenia niemające odniesienia wprost do części tekstowej planu i że zgodnie z art. 8 ust. 1 pow. ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym ustalenia części graficznej miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego stanowią treść uchwały rady gminy składającą się na przepis gminny w postaci norm tekstowych. Część graficzna (rysunek planu) stanowi wprawdzie integralną część planu, pełni jednak rolę służebną i wyjaśniającą tekst i jest wiążąca pod warunkiem, że tekst planu odsyła do rysunku lub do niego nawiązuje. Sam rysunek (część graficzna) nie jest ani przepisem, ani normą prawną i obowiązuje tylko w łączności z częścią tekstową planu. Nie może więc zawierać oznaczeń, które nie znajdują oparcia w części tekstowej planu.”;
- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 20 grudnia 2007 r. sygn. akt II OSK 1732/06, teza 2 „Skoro, moc wiążąca rysunku planu wynika z zapisów części tekstowej, to tekst planu winien wskazywać na przeznaczenie określonego terenu pod ulice, a część graficzna odzwierciedlać konkretny zapis.” (publ. LEX nr 418919);
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z 13 października 2009 r. sygn. akt

II SA/Lu 393/09, w którym stwierdzono: „W tym zakresie należy pamiętać, iż plan miejscowy składa się z części tekstowej, zawierającej ustalenia planowe oraz graficznej (rysunku planu). Rysunek planu jest zatem integralną częścią planu i ma tym samym moc wiążącą. Część graficzna planu jest "uszczegółowieniem" części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie - z uwzględnieniem zarówno części graficznej jak i tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu. Część tekstowa planu nie może zatem zawierać ustaleń, które nie znajdują oparcia w części graficznej planu.”;

- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 16 maja 2015 r. sygn. akt IV SA/Po 256/13, w którym stwierdzono, że: „W tym zakresie należy pamiętać, że plan miejscowy składa się z części tekstowej, zawierającej ustalenia planowe oraz graficznej (rysunku planu). Rysunek planu jest zatem integralną częścią planu i ma tym samym moc wiążącą. Część graficzna planu jest "uszczegółowieniem" części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie - z uwzględnieniem zarówno części graficznej jak i tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu.”;
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 17 czerwca 2015 r. sygn. akt II SA/Gd 318/14, w którym Sąd stwierdził, iż: „Art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowi, że 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. Następnie art. 20 ust. 1 tej ustawy wyjaśnia, że część tekstowa planu stanowi treść uchwały, a część graficzna stanowi załącznik do uchwały. Ponadto zgodnie z § 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. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń. Z powołanych przepisów wynika, że plan miejscowy składa się z części tekstowej, zawierającej ustalenia planowe oraz z części graficznej (rysunku planu). Rysunek planu jest zaś integralną częścią planu i ma tym samym moc wiążącą. Część graficzna planu jest "uszczegółowieniem" części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie - z uwzględnieniem zarówno

części graficznej jak i tekstowej. Z tych też względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 16 maja 2013 r., sygn. akt IV SA/Po 256/13). Skoro inaczej kształtuje się normatywność części tekstowej, a nieco inaczej - części graficznej rzeczzonego planu, będącej jego integralnym elementem a także z uwagi na fakt, że część graficzna stanowi wyjaśnienie (uzupełnienie) części tekstowej, to powstałe w ten sposób nieścisłości mogą uniemożliwić zastosowanie planu w praktyce. Pamiętać bowiem trzeba, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest podstawowym narzędziem planistycznym, za pomocą którego w sposób wiążący ustala się przeznaczenie terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określa sposoby ich zagospodarowania i zabudowy (art. 14 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego (art. 14 ust. 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym), a jego ustalenia kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości (art. 6 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Wiążą one zatem zarówno podmioty władzy, w tym organy administracji publicznej, jak i podmioty pozostające poza strukturą tej władzy, tj. jednostki i ich organizacje (zob. orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 22 lutego 2001 r., sygn. akt III RN 203/00, OSNP 2001, nr 20, poz. 606). Dlatego też ewidentna sprzeczność pomiędzy treścią uchwały a jej częścią graficzną narusza zasady sporządzenia planu miejscowego i w konsekwencji powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 5 listopada 2010 r., sygn. akt II SA/Po 486/10, <https://orzecznia.nsa.gov.pl>).”.

Ze stanowiska judykatury, w tym m.in. z przytoczonych orzeczeń wynika, że zarówno z przepisów ustawy o p.z.p., jak i poprzednio obowiązującej ustawy z 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139, z późn. zm.), rysunek planu miejscowego obowiązywał tylko w takim zakresie, w jakim został on opisany w części tekstowej.

Stanowisko judykatury potwierdza również doktryna:

- Igor Zachariasz *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Komentarz LEX*, Warszawa 2013 LEX a Wolters Kluwer business, str. 153 teza 2. do art. 15: „Projekt planu miejscowego zawiera część tekstową i graficzną. Zgodnie z poglądem reprezentowanym w orzecznictwie sądów administracyjnych, rysunek planu jako znak graficzny nie może wiązać bezpośrednio, nie spełnia bowiem wymogów normy prawnej związanych z jej klasyczną

budowg: hipoteza, dyspozycja, sankcja. Rysunek planu w procesie stosowania prawa może być uwzględniony tylko w takim zakresie, w jakim jest "opisany" w tekście planu, ściślej - w jakim tekst planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku.";

- Zygmunt Niewiadomski *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne Komentarz*, Warszawa 2013, Wydawnictwo C.H. Beck, str. 157 teza 2. do art. 15 „Projekt planu miejscowego a zatem przysły plan miejscowy, musi zawierać część tekstową i graficzną. (...) Zgodnie z przepisami Proj.PlanZagR projektem planu miejscowego jest projekt tekstu planu miejscowego i projekt rysunku planu miejscowego. Tekst planu miejscowego stanowi treść uchwały rady gminy i jego redakcja przybiera postać przepisów prawnych. Rysunek planu jest załącznikiem graficznym do uchwały w sprawie planu miejscowego. Rysunek planu obowiązuje w takim zakresie, w jakim tekstu planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku."

Stanowisko doktryny i judykatury, jak również sam przepis art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., a także § 2 pkt 4 i § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, nie pozostawia wątpliwości, iż ustalenia części graficznej wiążą w takim zakresie, w jakim są one opisane w części tekstowej.

Podsumowując, należy wyraźnie podkreślić, że ewidentna sprzeczność pomiędzy treścią uchwały, a jej częścią graficzną narusza w sposób istotny zasady sporządzenia planu miejscowego i w konsekwencji powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części. W tym przypadku brak powiązania tekstu planu z rysunkiem skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności w zakresie ustaleń części tekstowej uchwały w odniesieniu do wadliwych ustaleń zawartych w: § 36 ust. 7 pkt. 3 lit. a tiret pierwsze oraz § 37 ust. 3 pkt. 3 lit. a tiret drugie uchwały.

Zaznaczyć w tym miejscu należy, iż jednoznaczne ustalenie parametrów dróg stanowi obligatoryjne ustalenie planu miejscowego, w związku z dyspozycją art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 9 lit. a rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Z kolei, stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., 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.

Tymczasem naruszenie przepisów odrębnych, w odniesieniu do terenów przeznaczonych pod las, oznaczonych symbolami: **od 1ZL do 19ZL, od 21ZL do 23ZL i od 25ZL do 79ZL** nastąpiło poprzez ustalenia zawarte w:

- § 31 ust. 1 pkt 2 lit. b uchwały, w brzmieniu: „1. Ustala się przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenów **od 2 ZL do 9 ZL**: (...) 2) warunki zabudowy i zagospodarowania terenu oraz zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego: b) maksymalna wysokość obiektów małej architektury związanych z gospodarką leśną – 5 m,”;
- § 31 ust. 2 pkt 2 lit. b uchwały, w brzmieniu: „2. Ustala się przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenów: **1 ZL, 68 ZL, 69 ZL, i od 10 ZL do 19 ZL** (...) 2) warunki zabudowy i zagospodarowania terenu oraz zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego: (...) b) maksymalna wysokość obiektów małej architektury związanych z gospodarką leśną – 5 m,”;
- § 31 ust. 3 pkt 2 lit. b uchwały, w brzmieniu: „3. Ustala się przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenów: **21 ZL, 22 ZL, 23 ZL, 72 ZL** (...) 2) warunki zabudowy i zagospodarowania terenu oraz zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego: (...) b) maksymalna wysokość obiektów małej architektury związanych z gospodarką leśną – 5 m,”;
- § 31 ust. 5 pkt 2 lit. b uchwały, w brzmieniu: „5. Ustala się przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenów: **od 25 ZL do 33 ZL i 77 ZL** (...) 2) warunki zabudowy i zagospodarowania terenu oraz zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego: (...) b) maksymalna wysokość obiektów małej architektury związanych z gospodarką leśną – 5 m,”;
- § 31 ust. 6 pkt 2 lit. b uchwały, w brzmieniu: „6. Ustala się przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenów: **od 34 ZL do 67 ZL, 70 ZL, 71 ZL, od 73 ZL do 76 ZL, 78 ZL, 79 ZL** (...) 6) warunki zabudowy i zagospodarowania terenu oraz zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego: (...) b) maksymalna wysokość obiektów małej architektury związanych z gospodarką leśną – 5 m,”.

Z przytoczonych ustaleń: § 31 ust. 1 pkt 2 lit. b, § 31 ust. 2 pkt 2 lit. b, § 31 ust. 3 pkt 2 lit. b, § 31 ust. 5 pkt 2 lit. b, § 31 ust. 6 pkt 2 lit. b uchwały wynika, że na terenach stanowiących grunty leśne, dopuszczona została realizacja obiektów małej architektury, tj. elementów zagospodarowania niedopuszczonych do sytuowania na gruntach leśnych bez uzyskania stosownej zgody na zmianę przeznaczenia tych gruntów na cele nieleśne.

Zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., w związku z art. 7 ust. 2 pkt 2 i 5 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1326 z późn. zm.), każdy grunt

leśny, dla którego ustalono w planie miejscowym przeznaczenie inne niż leśne, wymaga uzyskania zgody właściwego organu na zmianę przeznaczenia na cele nieleśne, zmiana ta może być jedynie dokonana w miejscowym planie. W myśl ww. przepisów grunty leśne stanowiące własność Skarbu Państwa – wymagają uzyskania zgody Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa (obecnie ministra właściwego do spraw klimatu i środowiska) lub upoważnionej przez niego osoby, zaś „pozostałych gruntów leśnych – wymaga uzyskania zgody marszałka województwa wyrażanej po uzyskaniu opinii izby rolniczej”.

Na powyższe wskazuje również ustawa o p.z.p. w ramach dyspozycji zawartej w art. 17 pkt 6 lit. c.

W myśl art. 2 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych: „2. Gruntami leśnymi, w rozumieniu ustawy, są grunty: 1) określone jako lasy w przepisach o lasach; 2) zrekultywowane dla potrzeb gospodarki leśnej; 3) pod drogami dojazdowymi do gruntów leśnych.”.

Stosownie do art. 3 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2022 r. poz. 672 z późn. zm.): „Lasem w rozumieniu ustawy jest grunt: 1) o zwartej powierzchni co najmniej 0,10 ha, pokryty roślinnością leśną (uprawami leśnymi) - drzewami i krzewami oraz runem leśnym - lub przejściowo jej pozbawiony: a) przeznaczony do produkcji leśnej lub b) stanowiący rezerwat przyrody lub wchodzący w skład parku narodowego albo c) wpisany do rejestru zabytków; 2) związany z gospodarką leśną, zajęty pod wykorzystywane dla potrzeb gospodarki leśnej: budynki i budowle, urządzenia melioracji wodnych, linie podziału przestrzennego lasu, drogi leśne, tereny pod liniami energetycznymi, szkółki leśne, miejsca składowania drewna, a także wykorzystywany na parkingi leśne i urządzenia turystyczne.”.

Zgodnie z art. 4 pkt 21 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych: „Ileż w ustawie jest mowa o: (...) 21) urządzeniach turystycznych – rozumie się przez to parkingi, pola biwakowe, wieże widokowe, kładki, szlaki turystyczne (ścieżki dydaktyczne) i miejsca widokowe.”.

Organ nadzoru wskazuje, że wśród urządzeń turystycznych nie zostały wymienione obiekty małej architektury, którymi zgodnie z art. 3 pkt 4 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2021 r. poz. 2351 z późn. zm.) są „niewielkie obiekty, a w szczególności: a) kultu religijnego, jak: kapliczki, krzyże przydrożne, figury, b) posągi, wodotryski i inne obiekty architektury ogrodowej, c) użytkowe służące rekreacji codziennej i utrzymaniu porządku, jak: piaskownice, huśtawki, drabinki, śmietniki”.

Z przytoczonych powyżej przepisów wynika, że obiekty małej architektury nie zostały uznane za grunty leśne, nie stanowią urządzeń turystycznych oraz nie zaliczają się do przedsięwzięć związanych z gospodarką leśną. W ocenie organu nadzoru możliwość ich lokalizowania na gruntach leśnych wymagała uzyskania stosownej zgody na zmianę przeznaczenia tych gruntów na cele nieleśne.

Załączone do dokumentacji prac planistycznych, uzyskane w procedurze sporządzania planu, decyzje w przedmiocie wyrażenia zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne, nie zostały wydane w celu realizacji obiektów małej architektury na terenach oznaczonych kolejnymi numerami: **od 1ZL do 19ZL, od 21ZL do 23ZL i od 25ZL do 79ZL**. Powyższe wskazuje, że organ sporządzający plan miejscowy nie uzyskał stosownej zgody na zmianę przeznaczenia tych gruntów, które upoważniałyby do dopuszczenia lokalizowania na nich obiektów małej architektury.

Biorąc pod uwagę powyższe, należy stwierdzić, iż przy sporządzeniu przedmiotowego planu miejscowego, doszło do istotnego naruszenia trybu jego sporządzenia i zachodzą przesłanki do stwierdzenia nieważności ustaleń: § 31 ust. 1 pkt 2 lit. b, § 31 ust. 2 pkt 2 lit. b, § 31 ust. 3 pkt 2 lit. b, § 31 ust. 5 pkt 2 lit. b, § 31 ust. 6 pkt 2 lit. b uchwały. W powyższym zakresie naruszone zostały bowiem przepisy art. 7 ust. 2 pkt 2 i pkt 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, w związku z art. 15 ust. 1 i art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o p.z.p.

W tym miejscu wskazać należy także dodatkowo wskazać, iż **z dniem 11 września 2015 r.** weszła w życie ustawa z 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz. U. z 2015 r. poz. 774, z późn. zm.), która zawiera nowe regulacje dotyczące wprowadzania w gminie zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, w miejsce obowiązujących dotychczas unormowań zawartych w art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy o p.z.p., a więc ustaleń o charakterze fakultatywnym zawieranych w ramach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Uchylenie art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy o p.z.p., które nastąpiło na mocy art. 7 pkt 3 lit. b ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu, oraz dodanie do ustawy o p.z.p. nowych rozwiązań prawnych, stosownie do których, o tym, czy zostaną wprowadzone zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic

reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, lub też zasady i warunki sytuowania, gabaryty oraz liczba szyldów, które mogą być umieszczone na danej nieruchomości przez podmiot prowadzący na niej działalność, decyduje rada gminy odrębną od planu miejscowego uchwałą.

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

Jednocześnie ustawodawca w art. 12 ust. 3 ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu wskazał, iż: *„Do projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w stosunku do których podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu, nieuchwalonych przez radę gminy do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe.”*. Przedmiotowy przepis nie ma jednak zastosowania w tym przypadku albowiem proces sporządzania planu został zainicjowany uchwałą Nr 101/19 Rady Gminy Celestynów **z 29 sierpnia 2019 r.** **Podsumowując należy stwierdzić, iż w związku z utratą mocy art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy o p.z.p. Rada Gminy Celestynów nie miała podstaw prawnych do regulowania kwestii, o których mowa w § 31 ust. 1 pkt 2 lit. b, § 31 ust. 2 pkt 2 lit. b, § 31 ust. 3 pkt 2 lit. b, § 31 ust. 5 pkt 2 lit. b, § 31 ust. 6 pkt 2 lit. b uchwały.**

Organ nadzoru wskazuje również, że zgodnie z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie *„Zasad techniki prawodawczej”* (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) *„Do projektów aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale I w rozdziałach 1-7 i w dziale II, a do przepisów porządkowych - również w dziale I w rozdziale 9, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej.”*. Zgodnie z:

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

Sformułowanie ustaleń wykraczających poza zakres ustaleń planu miejscowego, stanowi istotne naruszenie prawa, w związku z przywołanymi powyżej Zasadami techniki prawodawczej, a także w związku z istotnym naruszeniem art. 2 i art. 7 Konstytucji RP.

Dokonując analizy przedmiotowej uchwały stwierdzono także, iż **narusza ona ustalenia obowiązującego Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Celestynów**, przyjętego uchwałą Nr 177/16 Rady Gminy Celestynów z 27 października 2016 r.

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). Chociaż studium nie ma 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. Przedstawione stanowisko potwierdza orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego: *„Ustalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, którego ustalenia muszą być zgodne z ustaleniami studium”* (wyrok NSA z 8 czerwca 2011 r., sygn. akt I OSK 481/11, LEX nr 862582).

Określone obszary gminy mogą być zatem przeznaczone w planie miejscowym pod zabudowę lub funkcję danego rodzaju, jeśli wcześniej w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, gmina wskaże te obszary, jako przewidziane pod taką zabudowę lub taką funkcję. Podobnie należy traktować ustalone w studium minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne. Ustalenia planu miejscowego są konsekwencją zapisów studium. W ramach uprawnień wynikających z władztwa planistycznego gmina może zmienić w planie miejscowym dotychczasowe przeznaczenie określonych obszarów gminy, ale tylko w granicach zakreślonych ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Ustalone w studium minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne, również wiążą organy gminy przy

sporządzaniu planu miejscowego, zaś zmiana tych parametrów może zostać dokonana jedynie poprzez zmianę ustaleń studium.

W ocenie organu nadzoru, określenie innego przeznaczenia terenu, czy też ustalenie innych wskaźników zagospodarowania terenu lub parametrów kształtowania zabudowy (tzw. parametrów urbanistycznych) w planie miejscowym niż w 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 12 lutego 2013 r., sygn. akt II OSK 2460/12).

Przenosząc powyższe rozważania na grunt przedmiotowej sprawy należy zwrócić uwagę na fakt, iż analiza rysunku oraz tekstu Studium, określającego kierunki zagospodarowania przestrzennego, prowadzi do wniosku, iż wbrew opisanej powyżej zasadzie ustalenia przedmiotowego planu miejscowego dotyczące minimalnej powierzchni biologicznie czynnej dla terenów oznaczonych symbolami: 1UK, 2UP, 3UP, 1UO, 1US, 2US oraz ustalenia dotyczące wysokości zabudowy dla terenu oznaczonego symbolem 2US pozostają w sprzeczności z obowiązującym Studium, w tym zakresie.

Zgodnie z częścią graficzną studium przedstawiającą kierunki zagospodarowania przestrzennego (*vide* załącznik 3 do uchwały Nr 177/16), tereny oznaczone symbolami: **1UK, 2UP, 3UP, 1UO, 1US**, zostały określone symbolem **MU1, jako obszary funkcjonalne zabudowy mieszkaniowo – usługowej**, dla którego określono następujące wskaźniki zagospodarowania terenu (*vide* załącznik nr 1 do uchwały Nr 177/16 z 27 października 2016 r., tekst studium str. 118 i 119): **„Parametry i wskaźniki urbanistyczne zagospodarowania przestrzennego obszarów oznaczonych symbolem MU: (...) – minimalna powierzchnia biologicznie czynna na działkach budowlanych o funkcji mieszkaniowej i usługowej: 40 %; produkcyjno-usługowych: 30 %;”**.

Tymczasem w ustaleniach zawartych w:

- § 22 pkt 2 lit. g uchwały, wskaźnik minimalnej powierzchni biologicznie czynnej dla terenu oznaczonego symbolem **1UK** określono na poziomie **20 %**;
- § 23 ust. 2 pkt 2 lit. g uchwały, wskaźnik minimalnej powierzchni biologicznie czynnej dla terenu oznaczonego symbolem **2UP** określono na poziomie **30 %**;
- § 23 ust. 3 pkt 2 lit. g, uchwały wskaźnik minimalnej powierzchni biologicznie czynnej dla terenu oznaczonego symbolem **3UP** określono na poziomie **30 %**;

- § 24 pkt 2 lit. g uchwały, wskaźnik minimalnej powierzchni biologicznie czynnej dla terenu oznaczonego symbolem 1UO określono na poziomie 30 %;
- § 25 pkt 2 lit. g uchwały, wskaźnik minimalnej powierzchni biologicznie czynnej dla terenu oznaczonego symbolem 1US określono na poziomie 30 %.

Natomiast teren oznaczony symbolem 2US, zgodnie z częścią graficzną studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, został określony symbolem ME1 jako obszar zabudowy mieszkaniowo – przyrodniczej, dla którego określono następujące standardy i wskaźniki zagospodarowania terenu: **„Parametry i wskaźniki urbanistyczne zagospodarowania przestrzennego obszarów oznaczonych symbolem ME: (...) – minimalna powierzchnia biologicznie czynna dla działek budowlanych o funkcji mieszkaniowej, zagrodowej, letniskowej, usługowej: 70 % - ME2, ME3, 60% - ME1, ME5, 50% - ME4; - maksymalna wysokość budynków mieszkalnych, letniskowych, usługowych: 10 m – ME1, ME2, ME3, ME4 (...)”** (vide str. 121 załącznika nr 1 do uchwały w sprawie Studium), podczas gdy w ustaleniach zawartych w § 25 pkt 2 lit. g i f uchwały wskaźnik minimalnej powierzchni biologicznie czynnej dla tego terenu został określony na poziomie 30%, zaś maksymalna wysokość zabudowy została określona na poziomie 12 m.

Organ nadzoru wskazuje, że z ustaleń części tekstowej Studium zawartej na str. 116 i 117 w ramach określonej polityki przestrzennej gminy wynika, że: **„Podane parametry i wskaźniki urbanistyczne zagospodarowania przestrzennego wyodrębnionych w Studium obszarów dotyczą nowych terenów zabudowy (obecnie niezagospodarowanych). W planach miejscowych dopuszcza się możliwość weryfikacji podanych w Studium parametrów i wskaźników w zależności od czynników terenowych i ich zmianę jednak nie więcej niż o 10 % podanych w niniejszym Studium wartości, o ile jest to zgodne z przepisami dotyczącymi form ochrony przyrody. W odniesieniu do istniejących terenów zabudowy, w obrębie których obecnie przekroczone są wskazane w niniejszym Studium parametry i wskaźniki urbanistyczne, dopuszcza się usankcjonowanie w planach miejscowych obecnego zagospodarowania, wskazując iż nie należy zwiększać różnicy pomiędzy wartościami progowymi podanymi w Studium, a wartościami wynikającymi ze stanu istniejącego Niniejsze studium określa przeznaczenie terenów o powierzchni co najmniej 1 ha. Szczegółowe rozstrzygnięcia dotyczące przeznaczenia poszczególnych działek oraz terenów o powierzchni mniejszej niż 1 ha powinny następować w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego.”**

Należy jednak podkreślić, iż zmniejszając wskaźnik minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej dla ww. terenów o 10 %, wskaźnik ten byłby wyższy od minimalnego określonego w przedmiotowym planie. Uwzględniając wskazane ustalenia studium wskaźnik ten winien wynosić:

- dla terenu 1UK co najmniej 36 %, zaś w planie miejscowym określono go na poziomie 20 %;
- dla terenu 2UP co najmniej 36 %, zaś w planie miejscowym określono go na poziomie 30 %;
- dla terenu 3UP co najmniej 36 %, zaś w planie miejscowym określono go na poziomie 30 %;
- dla terenu 1UO co najmniej 36 %, zaś w planie miejscowym określono go na poziomie 30 %;
- dla terenu 1US co najmniej 36 %, zaś w planie miejscowym określono go na poziomie 30 %;
- dla terenu 2US co najmniej 54 %, zaś w planie miejscowym określono go na poziomie 30 %.

Natomiast zwiększając wskaźnik maksymalnej wysokości dla terenu 2US, wskaźnik ten byłby niższy od tego który ustalono w planie (uwzględniając te ustalenia studium wskaźnik maksymalnej wysokości zabudowy winien wynosić 11 m, zaś w planie miejscowym określono go na poziomie 12 m).

Odnosząc się w tym miejscu do wyjaśnień Gminy Celestynów (pismo z 28 października 2022 r. znak: RGNiGP.6721.2.2020) stanowiących odpowiedź na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 26 października 2022 r., znak: WNP-I.4131.270.2018.AK, organ nadzoru nie podziela stanowiska, że „c) Dla terenu 2 US – plan dopuszcza maksymalna wysokość zabudowy – 12 m z uwagi na przeznaczenie terenu pod usługi sportu i rekreacji i usługi z zakresu kultury. (...) Powyższe ustalenie planu miejscowego nie jest sprzeczne z ustaleniami Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Celestynów, gdyż studium określa przeznaczenie terenów o powierzchni co najmniej 1 ha. Szczegółowe rozstrzygnięcia dotyczące przeznaczenia poszczególnych działek oraz terenów o powierzchni mniejszej niż 1 ha powinny następować w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Przedmiotowy teren 2 US ma powierzchnię ok 1024 m², stąd nie ma konieczności zaliczenia tego terenu do obszaru ME1, wyznaczonego w studium, a np. do MU, dla którego maksymalną wysokość zabudowy określono na 12m. (...) – dla terenów 1 UO oraz 2 UP i 3 UP ustalono minimalny wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej na działce budowlanej na poziomie 30 % z uwagi na istniejący stan zagospodarowania działek, publiczną funkcję obiektów i potrzeby w zakresie zagospodarowania działki wynikające z pełnionych funkcji. Zgodnie z dopuszczeniem Studium, obniżono podstawowy, ustalony w Studium wskaźnik minimalnej powierzchni biologicznie czynnej

wynoszący 40 % o 10 %. e) Dla terenu 1UK ustalono minimalny wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej na działce budowlanej na poziomie 20 % z uwagi na wydzielenie pod planowaną funkcję kaplicy, (...). **Teren 1 UK ma powierzchnię ok. 3955 m², dlatego (...) przyjęto teren przeznaczony pod kaplicę, jako obszar o funkcji centrowej (oznaczony w Studium jako MUC), dla którego minimalna powierzchnia biologicznie czynna dla działek budowlanych o funkcji mieszkaniowej: 40 %, usługowej i produkcyjnej lub innych funkcji mieszanych: 30 %. (...) uzasadnione jest dopuszczalne przez Studium obniżenie wskaźnika minimalnej powierzchni biologicznie czynnej o 10 % (...) W związku z powyższym, ustalona minimalna powierzchnia biologicznie czynna na poziomie 20 % dla terenu 1UK nie narusza ustaleń obowiązującego Studium.** f) **dla terenów sportu i rekreacji Studium nie określa minimalnego wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej zatem ustalona w planie minimalna powierzchnia biologicznie czynna nie narusza ustaleń Studium.** (...) **Przedmiotowy teren 2 US ma powierzchnię ok 1024 m², stąd nie ma konieczności zaliczenia tego terenu do obszaru ME1, wyznaczonego w studium, a np. do MU, dla którego minimalną powierzchnię biologicznie czynną dla terenów usługowych określono na poziomie 40 %, przy czym Studium dopuszcza obniżenie o 10 %. (...)**”.

Zaznaczyć należy, iż zapis studium w brzmieniu: „Niniejsze studium określa przeznaczenie terenów o powierzchni co najmniej 1 ha. Szczegółowe rozstrzygnięcia dotyczące przeznaczenia poszczególnych działek oraz terenów o powierzchni mniejszej niż 1 ha powinny następować w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego.” **nie stanowi podstawy do zaliczania terenów oznaczonych w planie symbolami: 1UK i 2US do innych obszarów funkcjonalnych, niż te które określa studium.** Teren 1UK został określony w studium symbolem **MU1**, zaś teren 2US symbolem **ME1**. Z tekstu studium wynika, że obszary funkcjonalne oznaczone symbolami:

- **MU1** – obejmują m. in. tereny zabudowy usług podstawowych, w tym usług publicznych oraz obiekty kultu religijnego, minimalna powierzchnia biologicznie czynna na działkach o funkcji mieszkaniowej i usługowej wynosi 40 %, w wyjątkowych wypadkach dopuszczone są budynki usługowe wyższe niż 12 m, np. dla obiektów sakralnych;
- **ME1** – obejmują obszary mieszkaniowo – przyrodnicze, minimalna powierzchnia biologicznie czynna dla działek budowlanych o funkcji mieszkaniowej, zagrodowej, letniskowej, usługowej wynosi 60%, maksymalna wysokość zabudowy budynków mieszkalnych, letniskowych, usługowych 10 m.

Nie jest więc możliwe zaliczenie terenu oznaczonego w planie symbolem **1UK** do obszaru o funkcji centrowej oznaczonej w studium symbolem **MUC**, zaś terenu oznaczonego w planie symbolem **2US** nie można zaliczyć do obszaru funkcjonalnego oznaczonego w studium symbolem **MU**.

Zapis zawarty w studium odnośnie powierzchni 1 ha, nie może być traktowany, jako możliwość całkowitego obejścia jego ustaleń, które byłyby możliwe w każdym przypadku gdyby powierzchnia objęta planem miała powierzchnię poniżej 10.000 m². Co więcej obszary funkcjonalne, o których mowa powyżej posiadają znacznie większą powierzchnię, a to oznacza, że nie ma prawnych możliwości dowolności w określaniu zarówno przeznaczenia terenu, jak i parametrów oraz wskaźników urbanistycznych określonych w studium, jako ustalenia wiążące przy sporządzaniu planu miejscowego.

Twierdzenie zaś Gminy Celestynów, że dla terenów sportu i rekreacji studium nie określa minimalnego wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej, nie znajduje potwierdzenia w treści tego studium. Tereny oznaczone w planie symbolami 1US i 2US – znajdują się na obszarach funkcjonalnych, dla których studium określa wskaźnik minimalnej powierzchni biologicznej.

Zaznaczyć zatem należy, iż tereny oznaczone w planie symbolami **1UK, 2UP, 3UP, 1UO, 1US** znajdują się w obszarze funkcjonalnym oznaczonym w Studium symbolem **MU1**, dla którego minimalny wskaźnik powierzchni biologicznej ustalono na poziomie 40 % dla działek o funkcji mieszkaniowo i usługowej i 30 % dla działek produkcyjno-usługowych. Natomiast teren oznaczony w planie symbolem **2US** znajduje się w obszarze funkcjonalnym oznaczonym w Studium symbolem **ME1**, dla którego minimalny wskaźnik powierzchni biologicznej ustalono na poziomie 60%, a maksymalną wysokość zabudowy ustalono na poziomie 10 m. Powyższe zatem potwierdza tylko fakt, ustalając przeznaczenie terenu jako zabudowę usług kultury religijnej, teren zabudowy usług publicznych, teren zabudowy usług oświaty i teren zabudowy usług sportu i określając wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej na poziomie 20% dla terenu **1UK**, 30 % dla terenów **2UP, 3UP, 1UO, 1US** w przedmiotowej uchwale (*vide* § 22, § 23, § 24, § 25 uchwały) oraz ustalając przeznaczenie terenu jako zabudowę usług sportu i określając wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej na poziomie 30 % oraz maksymalną wysokość zabudowy na poziomie 12 m dla terenu **2US** (*vide* § 25 uchwały), **naruszono ustalenia tegoż Studium.**

Biorąc pod uwagę powyższe należy wskazać, iż 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 (*elastyczny*). 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 Wójt i Rada Gminy w Celestynowie. **W związku z tym, ustalenie innych wskaźników powierzchni biologicznie czynnej i wysokości zabudowy w planie miejscowym niż określone w studium, powinno zostać poprzedzone zmianą studium w tym zakresie, w celu kreowania konkretnych rozwiązań przestrzennych.**

Mając na uwadze powyższe stwierdzić należy, iż Rada Gminy Celestynów naruszyła ustalenia studium w powyższym zakresie. **Powyższe stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego, o których mowa w art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1, w związku z art. 15 ust. 2 pkt 1 i 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1 i pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.**

Tym samym, w ocenie organu nadzoru, niezbędne jest stwierdzenie nieważności ustaleń, o których mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru, w zakresie powiązania planu miejscowego z ustaleniami studium podzielono, m.in. w orzeczeniach Naczelnego Sądu Administracyjnego z:

- 23 czerwca 2021 r., w sprawie sygn. akt II OSK 2805/20;
- 26 maja 2015 r., w sprawie sygn. akt II OSK 1353/14;
- 23 czerwca 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 3154/13;
- 12 czerwca 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 66/13;
- 15 stycznia 2013 r., w sprawie sygn. akt II OSK 2236/12;
- 16 listopada 2010 r., w sprawie sygn. akt II OSK 1904/10.

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 ich 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 i trybu sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w części.

Istotność naruszenia zasad i trybu sporządzania zmiany 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, nietyczące istoty zagadnienia. Za nieistotne naruszenie należy uznać takie, które jest mniej doniosłe w porównaniu z innymi przypadkami wadliwości, jak nieściśłość prawna czy też błąd, który nie ma wpływu na istotną treść aktu (wyrok WSA w Szczecinie z 13 kwietnia 2006 r., sygn. akt II SA/Sz 1174/05, LEX nr 296073). Ustalenia, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym, mają istotny wpływ na przyjęte rozwiązania przestrzenne, które byłyby inne gdyby zastosowano obowiązujące przepisy, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym.

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

przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał, jeżeli na skutek tego naruszenia zapadła uchwała innej treści, niż gdyby naruszenie nie nastąpiło.”.

Wobec ogólnie wyznaczonych wskazanymi przepisami ram prawnych i podstaw stwierdzenia nieważności aktów organów jednostek samorządu terytorialnego, wykładnia poszczególnych pojęć użytych w treści tych przepisów dokonywana jest w orzecznictwie sądów administracyjnych, przy uwzględnianiu poglądów doktryny.

Wskazana regulacja, określając kategorie wad (istotne naruszenie prawa, nieistotne naruszenie prawa), wyznacza podstawy do stwierdzenia nieważności uchwały. Za nieistotne naruszenia prawa uznaje się naruszenia drobne, niedotyczące istoty zagadnienia, a zatem będą to takie naruszenia prawa jak błąd lub nieścisłość prawna niemająca wpływu na materialną treść uchwały. **Natomiast do kategorii istotnych naruszeń należy zaliczyć naruszenia znaczące, wpływające na treść uchwały, dotyczące meritum sprawy jak np. naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, **przepisów podstawy prawnej podejmowanych uchwał, przepisów ustrojowych, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.****

Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 16 września 2008 r., w sprawie sygn. akt SK 76/06 (publ. OTK-A 2008/7/121, Dz. U. z 2008 r. Nr 170, poz. 1053), wydanego na tle kontroli konstytucyjnej dotyczącej art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wyjaśnił, że: *„Działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności, zgodnie z art. 171 ust. 1 Konstytucji RP. Sprawowanie nadzoru ustrojodawca powierzył Prezesowi Rady Ministrów, wojewodom i regionalnym izmom obrachunkowym (art. 171 ust. 2 Konstytucji RP). Nadzór nad działalnością samorządu sprawowany **jest według kryterium legalności.**”.*

Z powyższego wynika, że Konstytucja RP poddaje nadzorowi całą działalność samorządu terytorialnego wyłącznie z punktu widzenia legalności. Oznacza to, że organ nadzoru może badać działalność jednostki samorządu tylko co do jej zgodności z prawem powszechnie obowiązującym. Organy nadzoru mogą zatem wkraczać w działalność samorządu tylko wówczas, gdy zostanie naruszone prawo, nie są zaś upoważnione do oceny celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez samorząd (Komentarz do Konstytucji RP, Małgorzata Masternak - Kubiak).

Zgodnie z zasadą praworządności, wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej **mają obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa.** Zobowiązanie organu do działania

w granicach prawa oznacza w szczególności, że organ władzy publicznej powinien przestrzegać wszelkich norm związanych z kompetencjami tego organu, przy czym nie chodzi tu tylko o prawo materialne i ustrojowe, lecz także o normy procesowe (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 22 września 2006 r. w sprawie sygn. akt U 4/06, publ. Legalis numer 79197).

Z punktu widzenia wszelkich regulacji procesowych istotne jest także, że z **zasady legalizmu wynika obowiązek rzetelnego wykonywania przez organy władzy publicznej powierzonych im zadań** (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 czerwca 2002 r., w sprawie sygn. akt P 13/01, publ. Legalis numer 54429), przy czym w wyroku tym Trybunał stwierdził również, że zasada ta oznacza, że *„na organy władzy publicznej nałożony jest obowiązek działania na podstawie oraz w granicach prawa (art. 7 Konstytucji). Ich działania, podstawa i granice tych działań powinny być ściśle wyznaczone przez prawo. Niedopuszczalne jest zatem działanie bez podstawy prawnej - wykraczające poza te granice (por. np. wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., P 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138).”*.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr 406/22 Rady Gminy Celestynów z 29 września 2022 r. *„w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części miejscowości Regut, gmina Celestynów”*, 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, w świetle art. 98 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

Konstanty Radziwiłł
Wojewoda Mazowiecki

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/