



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 11 marca 2024 r.

WNP-I.4131.29.2024

Rada Gminy Rzewnie

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, 572, 1463 i 1688)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXIX/431/2024 Rady Gminy Rzewnie z 31 stycznia 2024 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Rzewnie”, w zakresie:

- podstawy prawnej, w zakresie sformułowania: „(...) i art. 27 (...)”;
- części graficznej w zakresie, w jakim dopuszcza do realizacji budynków na terenie oznaczonym symbolem 2.ML w odległości mniejszej niż 12 m od granicy terenu lasu oznaczonego symbolem 10.ZL;
- części graficznej w zakresie, w jakim dopuszcza do realizacji budynków na terenie oznaczonym symbolem 9.UMN, w odległości mniejszej niż 12 m od granicy terenu lasów oznaczonych symbolami: 1.ZL i 2.ZL;
- części graficznej w zakresie, w jakim dopuszcza do realizacji budynków na terenie oznaczonym symbolem 3.P, w odległości mniejszej niż 12 m od granicy terenu lasu oznaczonego symbolem 14.ZL;
- części graficznej w zakresie, w jakim dopuszcza do realizacji budynków na terenie oznaczonym symbolem 4.P, w odległości mniejszej niż 12 m od granicy terenu lasu oznaczonego symbolem 5.ZL;
- części tekstowej i graficznej, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 1.RM, 2.RM, 3.RM, 4.RM, 5.RM, 6.RM, 7.RM, 1.ML, 8.UMN, 10.UMN, 11.UMN, 12.UMN, 1.U, 1.R, 2.R, 3.R, 4.R, 5.R, 6.R, 7.R, 8.R, 9.R, 10.R, 11.R, 12.R, 13.R, 14.R, 15.R, 16.R, 17.R, 18.R, 19.R, 20.R, 21.R, 22.R, 23.R, 24.R, 25.R i 26.R.

Uzasadnienie

Na sesji 31 stycznia 2024 r. Rada Gminy Rzewnie podjęła uchwałę Nr LXIX/431/2024 „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Rzewnie”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 i art. 27 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2023 r. poz. 977, z późn. zm.) zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”, przy zastosowaniu art. 67 ust. 3 pkt 4 ustawy z 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1688).

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.

Na wstępie uzasadnienia organ nadzoru jest zobowiązany zwrócić uwagę na podstawę prawną przedmiotowej uchwały, która wskazuje, że przedmiotem uchwały jest zmiana planu miejscowego, a nie nowy plan, co jest sprzeczne z jej treścią, tytułem oraz sformułowanymi ustaleniami, a także uchwałą intencyjną Nr XX/131/2020 Rady Gminy Rzewnie z 5 maja 2020 r., z której wynika, że przystąpiono do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Rzewnie. Z treści i konstrukcji uchwały wynika zatem, że **przedmiotem nie jest zmiana planu miejscowego, lecz nowy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego gminy Rzewnie w granicach obszaru oznaczonego na rysunku planu, stanowiącym załącznik nr 1, o którym mowa w § 1 pkt 1 i § 2 uchwały.**

Powyższe stanowi naruszenie § 82 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), który w związku z § 143 tego rozporządzenia stosuje się również do aktów prawa miejscowego, a który stanowi, że „*Zmiana (nowelizacja) ustawy polega na uchyleniu niektórych jej przepisów, zastąpieniu niektórych jej przepisów przepisami o innej treści lub brzmieniu albo na dodaniu do niej nowych przepisów.*”. Należy również przywołać § 84 załącznika do tego rozporządzenia, zgodnie z którym „*Jeżeli zmiany wprowadzane w ustawie miałyby być liczne albo miałyby naruszać konstrukcję lub spójność ustawy albo gdy ustawa była już poprzednio wielokrotnie nowelizowana, opracowuje się projekt nowej ustawy.*”.

W związku z powyższym istnieje konieczność wyeliminowania części ustaleń uchwały dotyczących przywołanego w podstawie prawnej art. 27 ustawy o p.z.p., nie mającego zastosowania w przedmiotowej sprawie.

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.**

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

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

Tymczasem, jak wynika z ustaleń zawartych w § 24 pkt 1 uchwały, w brzmieniu: „Dla terenów oznaczonych symbolami od 1.RM do 7.RM ustala się: 1) przeznaczenie terenu: a) jako przeznaczenie podstawowe – **zabudowa zagrodowa i mieszkaniowa jednorodzinna**, b) jako przeznaczenie uzupełniające: **zabudowa usługowa, obiekty związane z produkcją rolną, inwentarskie, wiaty, (...)**”.

Biorąc pod uwagę fakt, iż w powyższych ustaleniach Rada Gminy Rzewnie 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 2022 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 **Rada Gminy Rzewnie nie dokonała jednoznacznego określenia przeznaczenia terenów oznaczonych symbolami: 1.RM, 2.RM, 3.RM, 4.RM, 5.RM, 6.RM i 7.RM** bowiem przeznaczenie to dotyczy jednocześnie *zabudowy zagrodowej* i *zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej*, które na podstawie art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1 i § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, winny stanowić oddzielne jednostki terenowe, wyodrębnione za pomocą linii rozgraniczającej.

W tym miejscu należy wskazać, że co prawda w przepisach ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2023 r. poz. 682, z późn. zm.), nie ma wprost definicji zabudowy mieszkaniowej, jednakże w § 3 pkt 2 i 4 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, zdefiniowano kolejno pojęcia:

- zabudowy jednorodzinnej, przez którą należy rozumieć *jeden budynek mieszkalny jednorodzinny lub zespół takich budynków, wraz z budynkami garażowymi i gospodarczymi;*
- budynku mieszkalnego, przez który należy rozumieć: budynek mieszkalny wielorodzinny, budynek mieszkalny jednorodzinny.

Z powyższych przepisów jednoznacznie wynika, że **realizacja budynków mieszkalnych**

w ramach zabudowy zagrodowej, nie jest tożsama z realizacją zabudowy jednorodzinnej, bądź wielorodzinnej.

Stosownie do wymogu mającego zastosowanie w sprawie § 9 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), na rysunku projektu planu miejscowego stosuje się podstawowe oznaczenia literowe, zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia. W tabeli zawierającej podstawowe barwne oznaczenia graficzne i literowe dotyczące przeznaczenia terenów, które należy stosować na projekcie rysunku planu miejscowego, w ramach *terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej*, wyodrębniono m.in. w pozycji o liczbie porządkowej 1.1 tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, do której przypisano oznaczenie literowe *MN* oraz jasnobrązową kolorystykę. Natomiast w ramach terenów użytkowanych rolniczo, wyodrębniono m.in. w pozycji o liczbie porządkowej 3.2 *tereny obsługi produkcji w gospodarstwach rolnych, hodowlanych, ogrodniczych oraz gospodarstwach leśnych i rybackich*, dla których przypisano oznaczenie literowe *RU* oraz żółto - czerwoną kolorystykę, czy też w pozycji o liczbie porządkowej 3.3 *tereny zabudowy zagrodowej w gospodarstwach rolnych, hodowlanych i ogrodniczych*, dla których przypisano oznaczenie literowe *RM* oraz żółto – jasnobrązową kolorystykę.

Z przywołanych powyżej definicji oraz przepisów dotyczących oznaczeń barwnych i literowych dotyczących przeznaczenia terenów wynika, iż: „*tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej*”, „*zabudowa zagrodowa*” i „*tereny obsługi produkcji w gospodarstwach rolnych*” są odmiennym przeznaczeniem terenu.

Przeznaczenie terenu określone przez radę gminy w planie miejscowym, musi być jednoznaczne i precyzyjne i nie może budzić jakichkolwiek wątpliwości.

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

Na odrębność ww. przeznaczeń i konieczność wydzielenia ich w ramach oddzielnych terenów wskazuje również stanowisko judykatury, w tym m.in. wyrażone w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 6 lipca 2020 r. w sprawie sygn. akt II OSK 863/20, w którym Sąd stwierdził, że: „(...) Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Przepis ten nie zawiera żadnych zastrzeżeń i ograniczeń, co do linii rozgraniczających, czy przeznaczenia terenu, poza uznaniem ich za obowiązkowe ustalenia planu. (...) wykładnia art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p., jak i regulujących szczegółowo zakres projektu planu miejscowego przepisów ww. rozporządzenia, odnoszących się do sposobu określenia ustaleń w projekcie tekstu i rysunku planu wskazuje, iż jest dopuszczalne z punktu widzenia obowiązującego prawa również także określenie w planie miejscowym przeznaczenia terenów, które umożliwia realizację na tym samym terenie zadań o różnych funkcjach (różnym przeznaczeniu), pod warunkiem, że wzajemnie się one nie wykluczają i nie są ze sobą sprzeczne (por. wyrok NSA z 23 lutego 2012 r., sygn. akt II OSK 2551/11, LEX nr 1112543). **Jednakże za niedopuszczalne należy uznać objęcie liniami rozgraniczającymi terenów o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania bez rozgraniczenia tych terenów od siebie.** W zakresie tym należy podzielić stanowisko Sądu pierwszej instancji. **Trzeba bowiem wskazać, że zabudowa zagrodowa stanowi inny, szczególny rodzaj zabudowy odróżniający ją od zabudowy jedno lub wielorodzinnej. Na zabudowę zagrodową składa się zawsze zespół budynków, w szczególności budynki mieszkalne, gospodarcze lub inwentarskie w rodzinnych gospodarstwach rolnych, hodowlanych lub leśnych.** Związanie gospodarstwa rolnego z zabudową zagrodową należy rozumieć funkcjonalnie, przyjmując cywilistyczne rozumienie gospodarstwa, jako pewnej całości produkcyjnej (art. 553 K.c.). Innymi słowy, zabudowa zagrodowa to siedlisko, czyli funkcjonalnie zorganizowane zabudowania o charakterze gospodarczym (produkcyjnym) oraz mieszkaniowym służące prowadzeniu gospodarstwa rolnego. **Budynki mieszkalne jednorodzinne w ramach budownictwa zagrodowego wchodzi w skład indywidualnych gospodarstw rolnych, o ile zamieszkałe są przez rolników i im służą** (por. wyroki NSA: z dnia 4 grudnia 2008 r., sygn. II OSK 1536/07, LEX nr 477263; z dnia 19 września 2017 r., sygn. II OSK 2267/16, LEX nr 2409703). **Istotne jest zatem właściwe**

rozgraniczenie tych terenów od siebie. Zadaniem linii rozgraniczających jest bowiem wytyczenie terenu objętego ustalonym przeznaczeniem. Jeżeli w planie ustalono dla terenu różne przeznaczenie to powinno się je rozgraniczyć przez zamieszczenie na rysunku planu linii rozgraniczających (§ 7 pkt 7 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r.). Specyfika i zakres ustaleń dotyczących przeznaczenia terenu dopuszcza jedynie stosowanie na projekcie rysunku planu miejscowego uzupełniających i mieszanych oznaczeń barwnych i jednobarwnych oraz literowych i cyfrowych, nie daje natomiast podstaw do ustalania "mieszanych" sposobów przeznaczenia terenów bez wyraźnego rozgraniczenia liniami rozgraniczającymi terenów o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. (...)"

Podsumowując tę część uzasadnienia należy wskazać, iż 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, że określenie przeznaczenia terenu oraz linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania, jest obligatoryjnym elementem ustaleń planu miejscowego, co oznacza, iż zgodnie z wolą ustawodawcy nie może pozostać w obrocie prawnym uchwała bez jednoznacznego określenia przeznaczenia ww. terenów. Tym samym istnieje konieczność, na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. stwierdzenia nieważności uchwały w części ustaleń, o których mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, w celu jednoznacznego określenia przeznaczenia terenów, które wzajemnie się nie wykluczają.

Jak wynika z ustaleń zawartych w:

- § 3 ust. 1 pkt 3 uchwały w brzmieniu: „Ileokroć w uchwale jest mowa o: (...) 3) nieprzekraczalnej linii zabudowy – należy przez to rozumieć oznaczoną na rysunku planu linię wyznaczającą minimalną odległość od linii rozgraniczającej, w jakiej można sytuować budynek, z dopuszczeniem wysunięcia przed linię zabudowy na odległość do 1,2 m schodów zewnętrznych, balkonów, tarasów, wykuszy, windy dla osób niepełnosprawnych, podjazdów dla wózków itp., przy czym nie dotyczy to obiektów małej architektury;”;
- § 5 ust. 1 pkt 3 uchwały w brzmieniu: „Następujące oznaczenia graficzne na rysunku planu są treścią załącznika graficznego: (...) 3) nieprzekraczalne linie zabudowy;”;
- § 7 pkt 1 lit. a uchwały w brzmieniu: „Dla całego obszaru objętego planem ustala się: 1) w zakresie zasad zagospodarowania terenów: a) realizację zabudowy zgodnie z liniami zabudowy wyznaczonymi na rysunku planu, przy czym dla budynków lub ich fragmentów zlokalizowanych poza lub na tej linii – dopuszcza się przebudowę, rozbudowę w kierunku linii, oraz zgodnie z warunkami niniejszego planu,”;

- § 24 pkt 2 lit. a uchwały w brzmieniu: „*Dla terenów oznaczonych symbolami od 1.RM do 7.RM ustala się: (...) 2) w zakresie zasad zagospodarowania terenu: a) lokalizowanie zabudowy, zgodnie z przebiegiem linii zabudowy oznaczonej na rysunku planu.*”

podczas gdy jednocześnie na rysunku planu miejscowego brak określenia nieprzekraczalnej linii zabudowy w ramach terenu oznaczonego symbolem **2.RM**.

Tym samym należy stwierdzić, iż przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały doszło do powstania ewidentnej sprzeczności pomiędzy zapisami części tekstowej a częścią graficzną planu miejscowego, co stanowi o naruszeniu, mającego zastosowanie w przedmiotowej sprawie, § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, z którego wynika, 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 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 Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 marca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2673/12;
- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 13 lutego 2007 r., sygn. akt II OSK 508/06,
- 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 418919);
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z 13 października 2009 r. sygn. akt II SA/Lu 393/09;
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 16 maja 2015 r. sygn. akt IV SA/Po 256/13;
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 17 czerwca 2015 r. sygn. akt II SA/Gd 318/14;
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 12 lutego 2021 r. sygn. akt

IV SA/Wa 1761/20, w którym Sąd stwierdził, iż: „(...) Cześć graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część tekstowa planu zawiera normy prawne, a rysunek planu obowiązuje tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu. Sam rysunek (część graficzna) nie jest ani przepisem, ani normą prawną i obowiązuje tylko w łączności z częścią tekstową planu. Rysunek planu miejscowego obowiązuje tylko w takim zakresie, w jakim został opisany w części tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu. Część tekstowa planu winna znaleźć odzwierciedlenie w części graficznej. Sprzeczność, brak korelacji, spójności należy rozważać w kategoriach naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego (pod. wyroki NSA z 4.12.2019 r. II OSK 3081/18, 17.11.2015 r. II OSK 643/14, 27.09.2013 r. II OSK 1377/13, 18.03.2011 r. II OZ 191/11 i 13.02.2007 r. II OSK 508/06; wyrok WSA w Warszawie z 27.03.2013 r. IV SA/Wa 2673/12; wyrok WSA w Gdańsku z 17.06.2015r. II SA/Gd 318/14). (...)” (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

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 budową: 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 przyszły 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.”.

Z przytoczonych powyżej przepisów oraz stanowisk judykatury wynika, że **linie zabudowy określone w części tekstowej oraz wyznaczone w części graficznej w jednoznaczny sposób winny określać możliwość sytuowania planowanej zabudowy w ramach wszystkich terenów przeznaczonych pod zabudowę, bowiem celem wyznaczenia linii zabudowy jest jednoznaczne określenie obszaru tzw. "ruchu budowlanego", na którym może być lokalizowana nowa zabudowa, a także rozbudowywana zabudowa już istniejąca. Obszar ten musi w precyzyjny, nie budzący jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych sposób, określać te części terenu przeznaczonego pod zabudowę, na których plan dopuszcza sytuowanie budynków.**

Tymczasem, na rysunku planu stanowiącym załącznik nr 1, nie określono linii zabudowy w odniesieniu do wskazanego powyżej terenu 2.RM, podczas gdy z ustaleń części tekstowej wprost wynika możliwość realizacji budynków (*vide* § 24 uchwały).

W tej sytuacji, brak linii zabudowy, stanowiących jeden z obligatoryjnych elementów kształtujących zabudowę i zagospodarowanie terenu, stwarzać będzie bardzo istotne problemy na etapie realizacji ustaleń planu, w indywidualnych postępowaniach administracyjnych, w których bezpośrednią podstawę prawną stanowi właśnie plan miejscowy. Brak ten uniemożliwia prawidłowe zastosowanie planu w tym postępowaniu i stanowi o naruszeniu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 6 i § 7 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Nie można bowiem przyjąć, że w przedmiotowym planie miejscowym określono linie zabudowy w odniesieniu do ww. terenu, wyznaczające jednoznaczne granice obszarów, na których może być realizowana nowa zabudowa, skoro wbrew definicji nieprzekraczalnej linii zabudowy, nie znajdują one odzwierciedlenia na rysunku planu, w ramach terenu oznaczonego symbolem 2.RM, umożliwiając tym samym dowolne i uznaniowe sytuowanie zabudowy w ramach tego terenu. Sprzeczność taka kwalifikowana jest, jako istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego i na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w części tekstowej i graficznej, w odniesieniu do tego terenu.

W tym miejscu uzasadnienia organ nadzoru wskazuje również, że nie do przyjęcia jest pogląd, iż linie zabudowy muszą zostać wyznaczone obowiązkowo jedynie od strony dróg publicznych, dróg wewnętrznych i placów. Kwestie dotyczące linii zabudowy od dróg w przypadku braku planu miejscowego regulują przepisy § 4 ust. 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1588, z późn. zm.), które należy powiązać z przepisem art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym „*Wydanie decyzji o warunkach zabudowy jest możliwe jedynie w przypadku łącznego*

spełnienia następujących warunków: 1) co najmniej jedna działka sąsiednia, dostępna z tej samej drogi publicznej, jest zabudowana w sposób pozwalający na określenie wymagań dotyczących nowej zabudowy w zakresie kontynuacji funkcji, parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym gabarytów i formy architektonicznej obiektów budowlanych, linii zabudowy oraz intensywności wykorzystania terenu;”.

Natomiast wymóg określenia linii zabudowy w planie miejscowym, zawarty został w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz w § 4 pkt 7 lit. a i § 7 ust. 1 pkt 9 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Pojęć tych nie można porównywać, ponieważ w przypadku, gdy obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie wydaje się decyzji o warunkach zabudowy (art. 4 ust. 2 ustawy o p.z.p.). Na powyższe wskazuje również orzecznictwo, w tym np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 1 kwietnia 2015 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 551/15.

Nie jest również uprawnione przenoszenie wyznaczania linii zabudowy na etap sporządzenia projektu budowlanego i wydawania pozwolenia na budowę. W tym zakresie na uwagę zasługuje wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w sprawie sygn. akt II OSK 3140/13 z 23 czerwca 2014 r. „*Także nie można się zgodzić z Sądem I instancji, że ustalenie linii zabudowy można przenosić na etap sporządzenia projektu budowlanego i wydawania pozwolenia na budowę, to właśnie ustalenie linii zabudowy jest jednym z obligatoryjnych elementów ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego i łącznie z pozostałymi parametrami i wskaźnikami wymienionymi w art. 15 ust. 2 pkt 6 kształtuje na terenie objętym planem ład przestrzenny. Brak ustalenia linii zabudowy, która jest jednym z obligatoryjnych elementów kształtujących zabudowę i zagospodarowanie terenu w znacznym stopniu utrudni dalszy etap procesu budowlanego i nie można tego elementu przetrzącać na następny etap postępowania budowlanego. Dlatego też uchybienia w tym zakresie dotyczące terenów 5UKr, 18UA, 27UN, 28US/ZP i częściowo terenu 24MW nie można uznać za nieistotne jak to uczynił Sąd I instancji. Faktycznie w sytuacjach wyjątkowych można odnieść się do art. 43 ustawy o drogach publicznych, ale dotyczy to terenów sąsiadujących z drogami publicznymi. W niniejszej zaś sprawie teren 24MW sąsiaduje z drogą projektowaną, a więc trudno mówić o spełnieniu przesłanek określonych w art. 43, ponadto jak słusznie zauważono w uzasadnieniu skargi kasacyjnej istnieje niezgodność § 16 ust. 26 pkt 2 lit. f uchwały z rysunkiem planu na części terenu od drogi 11KD-D. Zwrócić należy uwagę, iż dla terenów przyległych do dróg publicznych o usytuowaniu obiektów w odniesieniu do przebiegu drogi rozstrzyga art. 43 ustawy o drogach publicznych ustalający wymagania w zakresie odległości w jakiej obiekty mogą być sytuowane od krawędzi drogi. Wymagania zawarte w tym uregulowaniu w istocie wyznaczają linię zabudowy na terenach przebiegu dróg publicznych. Niewątpliwie wyznaczenie linii*

zabudowy dla spełnienia wymagań art. 35 ust. 2 i art. 43 ustawy o drogach publicznych będzie niezbędne w przypadku przewidywania w planie przeznaczenia terenu pod realizację nowych dróg, bowiem będzie koniecznym wyznaczenie terenu niezbędnego nie tylko pod realizację samej drogi lecz i ukształtowanie takiej przyszłej zabudowy, która będzie spełniała wymagania ostatniego z wymienionych przepisów.”.

Na konieczność powiązania części tekstowej oraz graficznej w zakresie linii zabudowy, a także na konieczność wyznaczenia linii zabudowy na rysunku planu wskazano również w wyroku:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego z 7 kwietnia 2016 r., sygn. akt II OSK 1973/14;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego z 19 października 2015 r., sygn. akt II OSK 2008/15;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 7 października 2010 r., sygn. akt II SA/GI 444/10;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 5 marca 2012 r., sygn. akt II SA/GI 853/11;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 21 maja 2014 r., sygn. akt II SA/Wr 112/14;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 23 czerwca 2014 r., sygn. akt II OSK 3140/13;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 25 czerwca 2014 r., sygn. akt IV SA/Wa 629/14.

W ocenie organu nadzoru, ustalenia planu dotyczące linii zabudowy powinny być kompletne, a przebieg linii zabudowy powinien być możliwy do ustalenia bez konieczności odwoływania się do przepisów zamieszczonych w innych aktach prawnych. Jak wynika z wyroku WSA we Wrocławiu z 11 czerwca 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 277/13: *„Wykładnia przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym doprowadziła sąd do wniosku, że obowiązkiem rady jest takie określenie zasad zabudowy i zagospodarowania terenu, aby postanowienia uchwały dało się w sposób niebudzący wątpliwości zinterpretować. Aby cel taki osiągnąć lokalny prawodawca powinien używać wartości liczbowych i fachowego słownictwa, co stanowić będzie zobiektywizowaną metodę kształtowania ład przestrzennego na danym terenie.”.*

Dokonując analizy przedmiotowej uchwały stwierdzono również, iż ustalenia tekstu planu miejscowego zawarte w:

- § 25 uchwały, dotyczące przeznaczenia terenu oznaczonego symbolem **1.ML**;
- § 26 uchwały, dotyczące przeznaczenia terenów oznaczonych symbolami: **8.UMN**, **10.UMN**, **11.UMN** i **12.UMN**;

- § 30 uchwały, dotyczące przeznaczenia terenu oznaczonego symbolem 5.R;
- § 27 pkt 2 lit. b uchwały, dotyczące wskaźnika minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej terenu oznaczonego symbolem 1.U,

naruszają ustalenia obowiązującego Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Rzewnie, przyjętego uchwałą Nr III/6/2014 Rady Gminy Rzewnie z 30 grudnia 2014 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 **dokonyje 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).

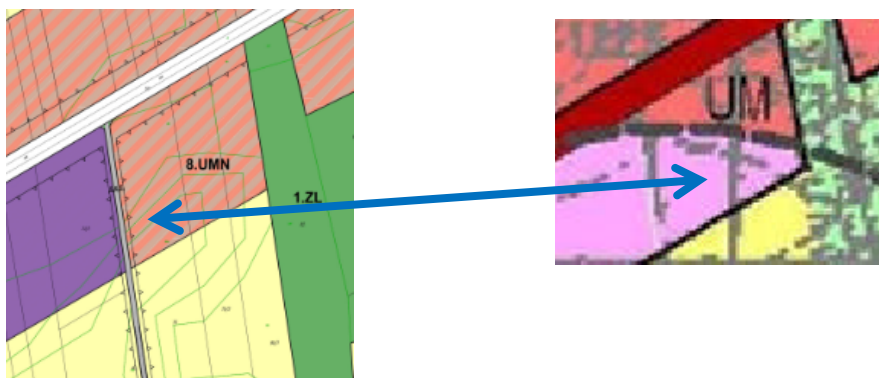
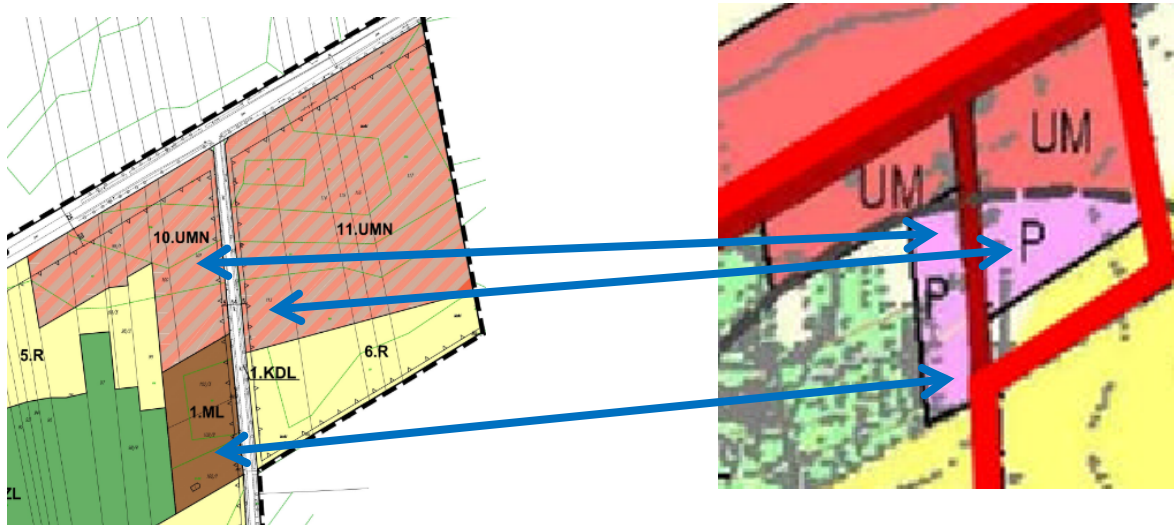
Określone obszary gminy mogą być zatem przeznaczone w planie miejscowym pod zabudowę lub funkcję danego rodzaju, jeśli wcześniej w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, gmina wskaże te obszary, jako przewidziane pod taką zabudowę lub taką funkcję. Podobnie należy traktować 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).

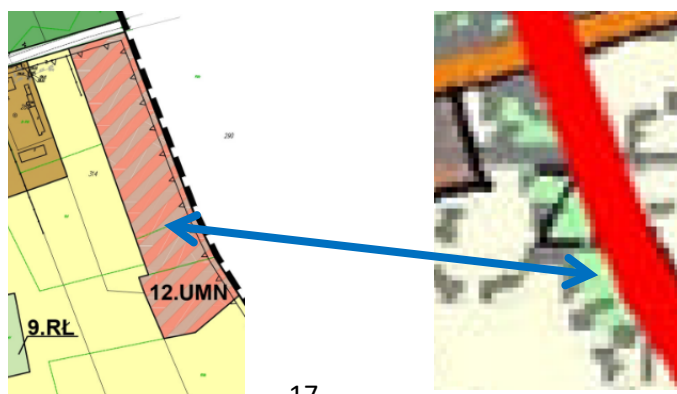
Przenosząc powyższe rozważania na grunt przedmiotowej sprawy należy zwrócić uwagę na fakt, iż analiza rysunku oraz tekstu Studium, określającego kierunki zagospodarowania przestrzennego, prowadzi do wniosku, iż wbrew opisanej zasadzie ustalenia przedmiotowego planu miejscowego dotyczące przeznaczenia terenów oznaczonych symbolami: **1.ML, 8.UMN, 10.UMN, 11.UMN, 12.UMN i 5.R** oraz ustalenia dotyczące wskaźnika udziału powierzchni biologicznie czynnej dla terenu oznaczonego symbolem **1.U** pozostają w sprzeczności z obowiązującym Studium, w tym zakresie.

Zgodnie z częścią graficzną studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (załącznik graficzny nr 2 do studium pn. „Rysunki Studium (uwarunkowania i kierunki zagospodarowania przestrzennego) – Plansza Kierunków zagospodarowania przestrzennego” w skali 1:25000):

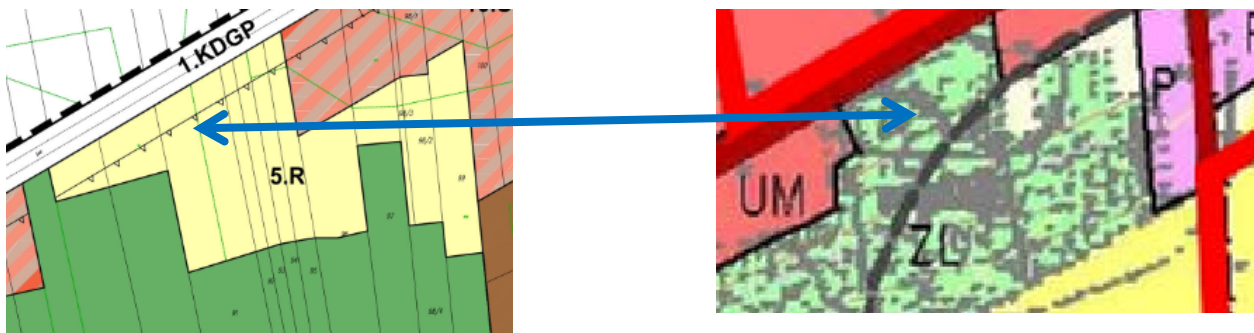
- teren oznaczony w planie symbolem: **1.ML** znajduje się w obrębie obszaru funkcjonalnego oznaczonego w Studium symbolem **P**;
- tereny oznaczone w planie symbolami: **8.UMN**, **10.UMN** i **11.UMN** znajdują się w obrębie obszaru funkcjonalnego oznaczonego w Studium symbolami **UM** i **P**;



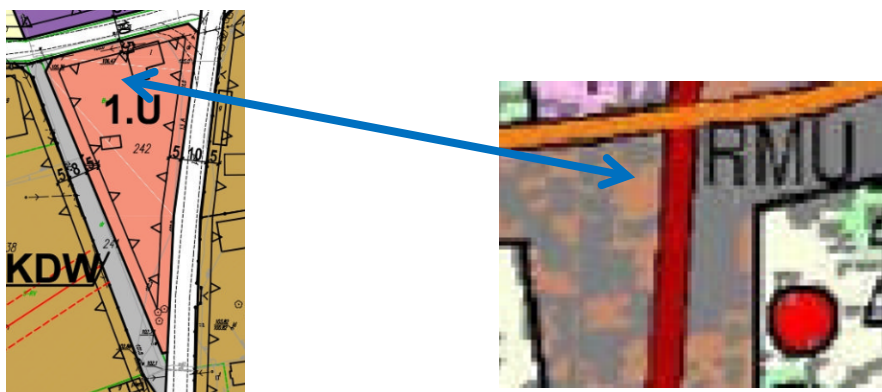
- teren oznaczony w planie symbolem **12.UMN** znajduje się w obrębie obszaru funkcjonalnego oznaczonego w Studium symbolem **ZL**;



- teren oznaczony w planie symbolem: **5.R** znajduje się w obrębie obszaru funkcjonalnego oznaczonego w Studium symbolem **ZL**;



- teren oznaczony w planie symbolem: **1.U** znajduje się w obrębie terenu oznaczonego symbolem **RMU**.



Zgodnie z tekstem Studium (vide tekst studium część III pn. „Kierunki Zagospodarowania Przestrzennego Gminy” str. 33) tereny oznaczone symbolami:

- **P** to „(...) tereny obiektów produkcyjnych, składów i magazynów – możliwa jest realizacja obiektów z dziedziny produkcji, magazynowania, składowania. Zakazuje się lokalizowania zakładów stwarzających zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi oraz zakładów o zwiększonym ryzyku lub o dużym ryzyku wystąpienia poważnej awarii przemysłowej;”;
- **UM** to „(...) tereny zabudowy usługowej i usługowo – mieszkaniowej – możliwa jest realizacja usług bez określania profilu z towarzyszącą funkcją mieszkaniową;”;
- **ZL** to „(...) tereny lasów;”;
- **RMU** to „(...) tereny zabudowy zagrodowej z usługami towarzyszącymi – możliwa jest realizacja: zabudowy zagrodowej, zabudowy zagrodowej z usługami wbudowanymi lub funkcjonującymi jako niezależne obiekty;”.

Zgodnie zaś z tekstem Studium (vide tekst studium część III pn. „Kierunki Zagospodarowania Przestrzennego Gminy” str. 36) **minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej**

dla zabudowy zagrodowej z usługami towarzyszącymi dla obszaru funkcjonalnego oznaczonego symbolem RMU – wynosi 80 %.

Przenosząc powyższe ustalenia Studium na grunt przedmiotowej sprawy należy zwrócić uwagę na fakt, iż ustalenia przedmiotowego planu miejscowego dotyczące dopuszczalnego przeznaczenia terenów oznaczonych symbolami: 1.ML, 8.UMN, 10.UMN, 11.UMN, 12.UMN i 5.R oraz ustalenia dotyczące wskaźnika minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej terenu oznaczonego symbolem 1.U pozostają w sprzeczności z obowiązującymi ustaleniami Studium.

W strefie funkcjonalnej określonej jako tereny P podstawowymi funkcjami zagospodarowania mogą być: zabudowa produkcyjna, składy i magazyny, zaś tereny ZL – przeznaczone są wyłącznie pod tereny lasów. Tymczasem z przedmiotowego planu miejscowego wynika, że:

- podstawowym przeznaczeniem terenu oznaczonego symbolem **1.ML** jest zabudowa letniskowa, a przeznaczeniem uzupełniającym jest zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna i wiaty (*vide* § 25 pkt 1 uchwały), podczas gdy teren ten położony jest w Studium na terenie oznaczonym symbolem **P** – tereny obiektów produkcyjnych, składów i magazynów;
- podstawowym przeznaczeniem terenów oznaczonych symbolami: **8.U.MN**, **10.UMN**, **11.UMN** i **12.UMN** jest zabudowa usługowo-mieszkaniowa, a przeznaczeniem uzupełniającym jest zabudowa mieszkaniowa, mieszkaniowo-usługowa, usługowa, garażowa, gospodarcza i wiaty (§ 26 pkt 1 uchwały), podczas gdy tereny: **8.U.MN**, **10.UMN** i **11.UMN** położone są w Studium częściowo w granicach obszaru funkcjonalnego oznaczonego symbolem **P** opisanego jako tereny obiektów produkcyjnych, składów i magazynów oraz częściowo w granicach obszaru funkcjonalnego UM; z kolei teren **12.MNU** położony jest w Studium w granicach terenu lasów oznaczonych symbolem **ZL**;
- podstawowym przeznaczeniem terenu oznaczonego symbolem **5.R** są tereny użytków rolnych, dopuszczona jest zabudowa związana z gospodarką rolną oraz możliwa jest lokalizacja zabudowy zagrodowej, podczas gdy teren ten w Studium położony jest na terenie lasów oznaczonych symbolem **ZL** i w niewielkim zakresie na terenie oznaczonym symbolem **R**.

Tym samym należy stwierdzić, iż w tym przypadku Rada Gminy Rzewnie naruszyła ustalenia Studium w odniesieniu do terenów oznaczonych w planie miejscowym symbolami: **1.ML**, **8.UMN**, **10.UMN**, **11.UMN**, **12.UMN** i **5.R** w zakresie przeznaczenia terenu bowiem ustalenia zamieszczonego odpowiednio w § 25 pkt 1, § 26 pkt 1 i § 30 planu miejscowego, stoją w ewidentnej sprzeczności z ustaleniami Studium.

Powyższe ustalenia co do przeznaczenia terenu oznaczonego symbolem 1.ML znajduje swoje jednoznaczne potwierdzenie w wyjaśnieniach Przewodniczącego Rady Gminy Rzewnie, zawartych w piśmie z 19 lutego 2024 r., stanowiących odpowiedź na zawiadomienie o wszczęciu postępowania

nadzorczego z 16 lutego 2024 r., znak: WNP-I.4131.29.2024, zgodnie z którym: „(...) 1) Stwierdzenie zawarte w preambule tekstu planu, iż „plan nie narusza ustaleń studium” odnosi się do całego obszaru planu objętego planem miejscowym w obrębie ewidencyjnym Małki. Stwierdzenie to, faktycznie można uznać za niefortunne w odniesieniu do terenu 1.ML, jednakże wprowadzenie przeznaczenia ML na nieruchomości 102/1, 102/2, 102/3 – odpowiada faktycznemu sposobowi użytkowania i zagospodarowania. (...)”.

Z kolei w piśmie z 28 lutego 2024 r., stanowiącym odpowiedź na pismo organu nadzoru z 26 lutego 2024 r, znak: WNP-I.4130.125.2024, Przewodniczący Rady Gminy Rzewnie wyjaśniając zgodność ze Studium przeznaczenia terenów oznaczonych w planie symbolami 8.UMN i 5R, wskazał, iż zgodnie z ustaleniami Studium, zawartymi w rozdziale 2.1, w brzmieniu: „Linie rozgraniczające przedstawione na planszy „Uwarunkowań zagospodarowania przestrzennego” i „Kierunków zagospodarowania przestrzennego” należy traktować jako przybliżony schemat ich przebiegu. Oznacza to, iż zasięgi terenów należy traktować jako wytyczne do planu, a nie identyczność z rysunkiem studium Rysunkiem studium przedstawionym na mapie topograficznej w skali 1:25000.”. Z kolei z wyjaśnień dotyczących terenów oznaczonych symbolami 10.UMN i 11.UMN wynika, iż powodem określenia takiego ich przeznaczenia jest zmiana koncepcji ich zagospodarowania, zaś w przypadku terenu oznaczonego symbolem 12.UMN „była chęć uaktywnienia tego obszaru ze względu na dopuszczenie w zapisach studium możliwości zabudowy, gdyż grunty te nie stanowią gleb chronionych. (...)”.

Tymczasem z zapisów Studium zawartych w części III tekstu Studium pn. „Kierunki zagospodarowania przestrzennego Gminy” w rozdziale 2 pn. „Kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny wyłączone spod zabudowy.”, podrozdział 2.1 zawarte są następujące ustalenia: „Dla obszarów zabudowy w Studium określa się dominujące przeznaczenie dla poszczególnych terenów wydzielonych liniami rozgraniczającymi. Linie rozgraniczające przedstawione na planszy „Uwarunkowań zagospodarowania przestrzennego i „Kierunków zagospodarowania przestrzennego” należy traktować jako przybliżony schemat ich przebiegu.”. Powyższe oznacza, że określone na rysunku kierunków przeznaczenie dla obszarów zabudowy poszczególnych terenów wydzielonych liniami rozgraniczającymi ma być dominujące, nie zaś całkowicie odmienne od tego co ustala Studium. Ponadto organ nadzoru wskazuje, że istnieje co prawda możliwość korekty pomiędzy poszczególnymi obszarami funkcjonalnymi (określonymi w Studium, jako wyznaczone liniami rozgraniczającymi) jednakże owa „korekta” nie może prowadzić do całkowitego zaniechania określenia funkcji wyznaczonych w Studium, tak jak ma to miejsce w niniejszej sprawie. Innymi

słowy dopuszczalne jest stosowanie pewnych przesunięć, jednakże owe „przesunięcia” nie mogą prowadzić do zmiany ustaleń Studium w zakresie wyznaczonych stref funkcjonalnych.

Ponadto należy zauważyć, że z ustaleń Studium nie wynika możliwość sytuowania zabudowy na terenach określonych, jako tereny leśne. Wynika, to także z ww. treści Studium, zgodnie z którą, tylko tereny przeznaczone pod zabudowę są wydzielone liniami rozgraniczającymi. Lasy i tereny gruntów ornych, tereny pozostałych gruntów ornych oraz tereny łąk i pastwisk nie są wydzielane liniami rozgraniczającymi, zatem nie stanowią terenów zabudowy. Także z podrozdziału 2.4 tekstu Studium (str. 36) wynika, że lasy stanowią tereny z ograniczeniem zabudowy. Zaś z rozdziału 3 tekstu Studium (str. 37) wskazano, iż: „Dla zachowania wartości przyrodniczych gminy przyjmuje się działania: (...) • ograniczenie wyłączeń z użytkowania terenów leśnych i łąk, (...) należy zachować ciągłość i powiązanie ekosystemów istniejących cieków wodnych i ekosystemów istniejących terenów leśnych.”

Wbrew twierdzeniom Przewodniczącego Rady Gminy Rzewnie, zawartym w przywołanym wyżej piśmie z 28 lutego 2024 r. w odniesieniu do terenu oznaczonego 1.U, iż: *„Teren o przeznaczeniu 1.U: teren ten został wyróżniony na rysunkach planu, gdyż jest to istniejąca Ochotnicza Straż Pożarna, bez funkcji mieszkalnej. W § 27 pkt 2 lit. b uchwały **określono udział powierzchni biologicznie czynnej na 50 %, tak jak dla zabudowy usługowej,** wskazanej w rozdziale 2.3 Wskaźniki dotyczące zagospodarowania i użytkowania terenów – pkt 6, **bez naruszania ustaleń studium.**”*, należy stwierdzić, iż ustalony na tym poziomie wskaźnik minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej dla tego terenu narusza ustalenia Studium, bowiem teren oznaczony symbolem 1.U położony jest w Studium w obrębie obszaru funkcjonalnego oznaczonego symbolem RMU, nie zaś w obrębie obszaru UM (zabudowa usługowa i usługowo-mieszkaniowa). Z ustaleń Studium (str. 36) wynika jednoznacznie, iż dla obszarów funkcjonalnych oznaczonych symbolami RMU, minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej wynosi 80 %.

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 Rada Gminy Rzewnie może 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. w tym przypadku odpowiednio Wójt i Rada Gminy Rzewnie. Skoro zatem w Studium określono dominujące przeznaczenie terenów zabudowy, wydzielonych liniami rozgraniczającymi i określono minimalny udział powierzchni

biologicznie czynnej, to ustalenia w tym zakresie są wiążące. Zaś zmiana przeznaczenia terenów w planie miejscowym może być dokonana przez gminę wyłącznie po uprzedniej zmianie Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.

Biorąc zatem po uwagę fakt, iż przeznaczenie terenów oznaczonych w planie miejscowym symbolami: 1.ML, 8.UMN, 10.UMN, 11.UMN, 12.UMN i 5.R stoi w ewidentnej sprzeczności z ustaleniami Studium, niezbędne jest stwierdzenie nieważności tych terenów.

Z uwagi zaś na fakt, iż ustalenia w zakresie minimalnej powierzchni biologicznie czynnej stanowią obligatoryjne ustalenie planu miejscowego, co wynika wprost z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., to ustalenie tego parametru z naruszeniem ustaleń Studium, prowadzić musi do stwierdzenia nieważności całej jednostki terenowej 1.U, bowiem nie może istnieć plan miejscowy, na którym dopuszcza się zabudowę oraz określono sposoby ich zagospodarowania bez określenia minimalnego wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej.

Organ nadzoru wskazuje, iż bez znaczenia dla okoliczności niniejszej sprawy jest fakt istniejącego zagospodarowania kwestionowanego terenu 1.U. Przede wszystkim należy podkreślić, iż określone wskaźniki, w tym minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej obowiązują na przyszłość, w przypadku realizacji nowych inwestycji w oparciu o ustalenia takie planu. **Z mocy samej ustawy o p.z.p. i przepisu art. 35 tereny, których przeznaczenie plan miejscowy zmienia, mogą być wykorzystywane w sposób dotychczasowy do czasu ich zagospodarowania zgodnie z tym planem** chyba, że w planie ustalono inny sposób ich tymczasowego zagospodarowania.

Wskazane powyżej ustalenia stanowią o naruszeniu przez plan miejscowy, ustaleń części tekstowej Studium, w zakresie przeznaczenia terenów oraz w zakresie wskaźnika zagospodarowania terenów, co stanowi o naruszeniu art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 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. Powyższe stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego.

Organ nadzoru wskazuje również, iż zgodnie z treścią art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. „W planie miejscowym **określa się obowiązkowo:** (...) 6) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, **maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów;**”.

Należy przy tym zauważyć, że obligatoryjność zakresu ustaleń planu należy rozpatrywać każdorazowo w odniesieniu do poszczególnych sytuacji gmin. Skoro plan przewiduje realizację obiektów budowlanych, to powinien on zawierać ustalenia przewidziane w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. Co więcej, plan miejscowy jest narzędziem służącym do pogodzenia interesów obywateli, wspólnot samorządowych i państwa w sprawach przeznaczenia terenów na określone cele i ustalenia zasad ich zagospodarowania. Zdaniem organu nadzoru, określenie parametrów kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu takich jak: **maksymalna i minimalna intensywność zabudowy** oraz **powierzchnia biologicznie czynna wyrażone w stosunku do powierzchni działki budowlanej**, należy do jednych z zasadniczych instrumentów kształtowania ładu przestrzennego na danym terenie. Ustalenia w powyższym zakresie wpływają na wartość nieruchomości. Należą również do jednych z bardziej konfliktogennych ustaleń planu i budzą najwięcej emocji wśród właścicieli nieruchomości. **Dlatego też, brak powyższych elementów w planie miejscowym lub ustalenie ich w sposób niejednoznaczny, wprost narusza art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p.**

Biorąc pod uwagę przepisy ustawy o p.z.p., obowiązujące w dacie rozpoczęcia procedury sporządzania przedmiotowego planu miejscowego, należy stwierdzić, że uchwała powinna zawierać **minimalny i maksymalny wskaźnik intensywności zabudowy** oraz **wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej** ustalony w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej. Ustalenie minimalnej intensywności zabudowy należy do obowiązkowych elementów treści planu miejscowego. **Ustalanie wskaźnika maksymalnego ma chronić walory środowiska przyrodniczego lub zapewniać korzystne warunki użytkowania terenu o określonym przeznaczeniu, z kolei ustalenie wskaźnika minimalnego ma na celu racjonalne wykorzystanie działek pod zabudowę i optymalizację nakładów kosztów budowy infrastruktury technicznej i społecznej.**

Należy również wskazać, że obowiązek zawarcia w planie zagadnień określonych w art. 15 ust. 2 ustawy o p.z.p. nie jest bezwzględny, gdyż musi ulegać dostosowaniu do warunków faktycznych panujących na obszarze objętym planem. **Jeżeli plan miejscowy w ogóle nie przewiduje zabudowy, to oczywiście nie może przewidywać parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy.** Plan miejscowy zawiera obligatoryjne ustalenia, o jakich mowa w art. 15 ust. 2 ustawy o p.z.p., jeżeli w terenie powstają okoliczności faktyczne uzasadniające dokonanie takich ustaleń (Z. Niewiadomski (red.). Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, Wydanie 7, Wydawnictwo C.H. BECK, Warszawa 2013, s. 161).

Tymczasem w § 30 uchwały zawarto następujące ustalenia: „**Dla terenów oznaczonych symbolami od 1.R do 26.R ustala się: 1) przeznaczenie podstawowe – tereny użytków rolnych, 2) przeznaczenie uzupełniające - zabudowa związana z gospodarką rolną, oraz infrastruktura techniczna; 3) możliwość lokalizacji stawów hodowlanych oraz zbiorników retencyjnych;**

4) dopuszcza się utrzymanie zabudowy istniejącej z możliwością jej remontu, nadbudowy, rozbudowy i przebudowy, przy zachowaniu parametrów i wskaźników wymienionych w § 24 pkt 3) i 4); 5) możliwość lokalizacji zabudowy zagrodowej związanej z gospodarstwem rolnym pod warunkiem że działka posiada ustalony dojazd z układem dróg publicznych, przy zachowaniu parametrów i wskaźników wymienionych w § 24 pkt 3) i 4).”.

Zgodnie zaś z § 24 pkt 3) i 4) uchwały w brzmieniu: „(...) 3) w zakresie zasad kształtowania zabudowy: a) maksymalna wysokość: - budynków mieszkaniowych, usługowych nieprzekraczająca 10 m, - obiektów związanych z produkcją rolną i inwentarskich, wiat nieprzekraczająca 12 m, - budynków garażowych, gospodarczych - nieprzekraczająca 5 m, b) dachy: - dla budynków mieszkalnych i usługowych: dwu- lub wielospadowe, o kącie nachylenia połaci od 15° do 45°, - dla budynków garażowych, gospodarczych, obiektów związanych z produkcją rolną, inwentarskich, wiat: płaskie lub jedno-, dwu – lub wielospadowe o kącie nachylenia połaci do 45°; 4) w zakresie zasad podziału nieruchomości: możliwość dokonywania podziałów na nowe działki budowlane, przy zachowaniu minimalnej powierzchni działki wynoszącej 1000 m²;”.

Powyższe oznacza, iż Rada Gminy Rzewnie dla terenów oznaczonych symbolami: **1.R, 2.R, 3.R, 4.R, 5.R, 6.R, 7.R, 8.R, 9.R, 10.R, 11.R, 12.R, 13.R, 14.R, 15.R, 16.R, 17.R, 18.R, 19.R, 20.R, 21.R, 22.R, 23.R, 24.R, 25.R i 26.R** ustaliła zabudowę związaną z gospodarką rolną, utrzymanie istniejącej zabudowy z możliwością jej remontu, nadbudowy, rozbudowy i przebudowy, **ale także ustaliła możliwość lokalizacji nowej zabudowy zagrodowej związanej z gospodarstwem rolnym**. Tymczasem § 30 uchwały nie spełnia wymogów art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., w zakresie zawartości obligatoryjnych ustaleń planu, **bowiem dla terenów oznaczonych symbolem R nie określono minimalnej i maksymalnej intensywności zabudowy oraz minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej** mimo, iż zgodnie z treścią § 30 uchwały dla ww. terenów dopuszczono realizację zabudowy zagrodowej związanej z gospodarstwem rolnym.

Innymi słowy, brak określenia wskaźników intensywności zabudowy dla terenów oznaczonych symbolem R oznacza *de facto* brak zabudowy kubaturowej, podczas gdy przywołane powyżej ustalenia planistyczne zawarte w § 30 uchwały, określają możliwość realizacji budynków mieszkalnych, budynków inwentarskich, budynków garażowych i gospodarczych. Co więcej, zgodnie z treścią § 7 pkt 1 lit. a uchwały dla całego obszaru planu ustalono realizację zabudowy zgodnie z wyznaczonymi na rysunku liniami zabudowy. Jedynie na terenach oznaczonych symbolami 15.R, 19.R i 26.R nie wyznaczono linii zabudowy. Tym samym należy ponownie podkreślić, że ustalenia § 30 uchwały, nie spełniają wymogów dotyczących obligatoryjnych ustaleń planu miejscowego, określonych w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p.

Podsumowując, organ nadzoru wskazuje, że plan miejscowy sporządzany na podstawie ustawy o p.z.p., powinien stosować przepisy zawarte w tej ustawie. Oznacza to konieczność formułowania ustaleń m.in. w zakresie zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu, w dostosowaniu do zakresu pojęciowego określonego na potrzeby tej ustawy.

Jeżeli plan miejscowy dopuszcza do możliwości realizacji różnych **obiektów budowlanych**, **to winien on bezwzględnie określać w przypadku:**

- **budynków:** minimalny i maksymalny wskaźnik intensywności zabudowy, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej, wysokość oraz linie zabudowy;
- **innych niż budynki obiektów budowlanych:** minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej oraz gabaryty obiektów.

W związku z powyższym, ustalenia planu miejscowego dotyczące ww. wskaźników, powinny zostać w sposób normatywny ustalone również w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolem **R**.

Stanowisko, w zakresie obligatoryjnych ustaleń planu miejscowego, określonych w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., znajduje swoje odzwierciedlenie, m.in. w prawomocnym orzeczeniu:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 21 czerwca 2017 r., sygn. akt **II OSK 704/17**, po rozpoznaniu sprawy ze skargi kasacyjnej Rady Miasta Siedlce od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 9 grudnia 2016 r. sygn. akt IV SA/Wa 2552/16 w sprawie ze skargi Rady Miasta Siedlce na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego z 27 lipca 2016 r., znak: LEX-I.4131.153.2016.JF, w przedmiocie uchwały Nr XXI/261/2016 Rady Miasta Siedlce z dnia 23 czerwca 2016 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie ulicy Spokojnej”, w którym Sąd stwierdził, iż: „(...) *Niezależnie od powyższego podkreślić należy, iż planie miejscowym rada gminy obowiązana jest określić parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu. Do tych wskaźników należą m.in. linie zabudowy, gabaryty obiektów i wskaźniki intensywności zabudowy. Nie oznacza to jednak, że rada gminy nie może w planie miejscowym ukształtować zabudowy oraz zagospodarowania terenu przez użycie innych jeszcze parametrów i wskaźników niż wymienione przykładowo w art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. Wskaźnik intensywności zabudowy to wskaźnik stosowany w urbanistyce i budownictwie. Może być obliczany w różny sposób w zależności od charakteru zabudowy. Jako wskaźnik intensywności zabudowy przyjmuje się stosunek powierzchni całkowitej wszystkich kondygnacji budynku (liczonej w zewnętrznym obrysie stropów z uwzględnieniem tarasów) do powierzchni terenu działki. Ustalanie wskaźnika minimalnego ma na celu m.in. racjonalne*”

wykorzystanie działek pod zabudowę i infrastruktury technicznej. Ustalenie zaś wskaźnika maksymalnego ma na celu m.in. ochronę środowiska przyrodniczego, zapewnienie korzystnych warunków użytkowania terenu o określonym przeznaczeniu. (...)”;

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 10 grudnia 2019 r., sygn. akt **II OSK 242/18**, po rozpoznaniu sprawy ze skargi kasacyjnej Wojewody Mazowieckiego od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 26 października 2017 r. sygn. akt IV SA/Wa 1630/17 w sprawie ze skargi Wojewody Mazowieckiego na uchwałę Nr XXXII/388/2017 Rady Miasta Siedlce z 31 marca 2017 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie ulic: Grabianowskiej i Zielnej w Siedlcach”, w którym Sąd stwierdził, iż: „(...) Skoro plan miejscowy przewiduje realizację obiektów budowlanych, to obowiązkowo powinien on zawierać ustalenia przewidziane w art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. Ustalenie wskaźnika maksymalnego ma chronić walory środowiska przyrodniczego lub zapewniać korzystne warunki użytkowania terenu o określonym przeznaczeniu, z kolei ustalenie wskaźnika minimalnego ma na celu racjonalne wykorzystanie działek pod zabudowę i optymalizację nakładów kosztów budowy infrastruktury technicznej i społecznej. Podkreślić trzeba, że plan miejscowy zawiera obligatoryjne ustalenia, o jakich mowa w art. 15 ust. 2 u.p.z.p., jeżeli w terenie powstają okoliczności faktyczne uzasadniające dokonanie takich ustaleń (zob. Z. Niewiadomski (red.). Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, Wydanie 7, Wydawnictwo C.H. BECK, Warszawa 2013, s. 161). (...) Jak podniesiono wyżej przepis art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. przewiduje zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy, jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania, w tym, miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów. Zawiera niewątpliwie zamknięty katalog parametrów związanych z zabudową i zagospodarowaniem, terenu, które określa się w planie miejscowym. Brak więc któregokolwiek z powyższych ustaleń, jeżeli miały istotny wpływ na treść planu miejscowego, może stanowić naruszenie zasad uchwalenia planu, gdyż prowadzić może do zaburzenia ład przestrzennego na całym terenie objętym planem, bądź też wręcz jego niewykonalność (zob. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, red. nauk. M. Wierzbowski, A. Plucińska - Filipowicz, Wolters Kluwer, Wyd. 2, Warszawa 2016 r., s. 225). (...)”.

Biorąc zatem pod uwagę fakt, iż z przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. wynika, że

określenie wskaźnika minimalnej i maksymalnej intensywności zabudowy oraz minimalnej powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej jest obligatoryjnym elementem ustaleń planu miejscowego, co oznacza, iż zgodnie z wolą ustawodawcy nie jest możliwe obowiązywanie planu miejscowego, bez tych wskaźników, to tym samym powyższe stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego i w trybie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., skutkuje w tym przypadku koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w części ustaleń wszystkich terenów oznaczonych symbolem literowym R, także tych oznaczonych symbolami: 15.R, 19.R i 26.R, dla których nie wyznaczono linii zabudowy. Jeżeli zatem, zgodnie z ustaleniami § 7 pkt 1 lit. a uchwały, dla całego obszaru planu, ustalono realizację zabudowy zgodnie z wyznaczonymi na rysunku liniami zabudowy, to skoro dla ww. terenów jej nie określono to tym samym brak podstaw prawnych do dopuszczenia jakiegokolwiek zabudowy kubaturowej na tych terenach (analogicznie: brak podstaw do rozbudowy i nadbudowy zabudowy istniejącej). Ponadto skoro na tych terenach nie dopuszczono do zabudowy kubaturowej to brak podstaw prawnych do określania innych parametrów niż minimalny wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej, podczas gdy w § 30 pkt 4 i 5 uchwały dopuszczono zarówno do nadbudowy, jak i rozbudowy istniejących budynków, jak również dopuszczono do realizacji nowej przy odesłaniu do parametrów określonych w § 24 pkt 3 i 4 uchwały. Powyższe stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego i oznacza, na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., konieczność stwierdzenia nieważności wszystkich terenów oznaczonych symbolem literowym R.

Dokonując oceny prawnej stwierdzono także, iż przy jej podejmowaniu doszło do naruszenia przepisów odrębnych, w zakresie braku jednoznacznych ustaleń dotyczących określenia zasad kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenów przeznaczonych pod:

- zabudowę zagrodową i mieszkaniowo - jednorodzinną oznaczoną symbolem RM (*vide* § 24 pkt 1 lit. a uchwały);
- zabudowę letniskową oznaczoną symbolem ML (*vide* § 25 pkt 1 lit. a uchwały);
- zabudowę usługowo-mieszkaniową oznaczoną symbolem UMN (*vide* § 26 pkt 1 lit. a uchwały);
- zabudowę produkcyjną, składów i magazynów oznaczoną symbolem P (*vide* § 28 pkt 1 lit. a uchwały);
- zabudowę związaną z gospodarką rolną z możliwością lokalizacji zabudowy zagrodowej oznaczoną symbolami R (*vide* § 30 pkt 1 lit. b i pkt 5 uchwały).

Jak wynika bowiem z ustaleń zawartych w § 7 pkt 1 lit. c uchwały, w brzmieniu: „*Dla całego obszaru objętego planem ustala się: (...) c) sytuowanie budynków od ściany lasu zgodnie z przepisami odrębnymi, w tym zakresie, ”, **podczas gdy jednocześnie zgodnie z rysunkiem planu***

miejscowego w skali 1:2000, stanowiącym załącznik nr 1 do uchwały sytuowanie planowanej zabudowy na terenach oznaczonych symbolami:

- **3.RM** wyznaczone zostało bezpośrednio przy granicy (konturu) lasu położonego w granicy terenu oznaczonego symbolem 15.ZL;
- **4.RM** wyznaczone zostało bezpośrednio przy granicy (konturu) lasu położonego w granicy terenów oznaczonych symbolami 11.ZL i 13.ZL i w odległości 11 m od terenu lasu oznaczonego symbolem 5.ZL;
- **5.RM** wyznaczone zostało bezpośrednio przy granicy (konturu) lasu położonego w granicy terenu oznaczonego symbolem 22.ZL;
- **6.RM** wyznaczone zostało bezpośrednio przy granicy (konturu) lasu położonego w granicy terenu oznaczonego symbolem 14.ZL;
- **1.ML** wyznaczone zostało bezpośrednio przy granicy (konturu) lasu położonego w granicy terenu oznaczonego symbolem 2.ZL;
- **2.ML** wyznaczone zostało bezpośrednio przy granicy (konturu) lasu położonego w granicy terenu oznaczonego symbolem 10.ZL;
- **8.UMN** wyznaczone zostało bezpośrednio przy granicy (konturu) lasu położonego w granicy terenu oznaczonego symbolem 1.ZL;
- **9.UMN** wyznaczone zostało bezpośrednio przy granicy (konturu) lasu położonego w granicy terenów oznaczonych symbolami 1.ZL i 2.ZL;
- **3.P** wyznaczone zostało bezpośrednio przy granicy (konturu) lasu położonego w granicy terenu oznaczonego symbolem 14.ZL;
- **4.P** wyznaczone zostało bezpośrednio przy granicy (konturu) lasu położonego w granicy terenu oznaczonego symbolem 5.ZL;
- **4.R** wyznaczone zostało, bezpośrednio przy granicy (konturu) lasu położonego w granicy terenu oznaczonego symbolem literowym 3. ZL, w odległości 9 m od terenu lasu oznaczonego symbolem 12.ZL oraz w odległości 11 m od terenu lasu oznaczonego symbolem 4.ZL;
- **5.R** wyznaczone zostało bezpośrednio przy granicy (konturu) lasu położonego w granicy terenu oznaczonego symbolem 2.ZL;
- **7.R** wyznaczone zostało przy granicy (konturu) lasu położonego w granicy terenów oznaczonych symbolami 1.ZL, 2.ZL, 4.ZL i 5.ZL;
- **8.R** wyznaczone zostało przy granicy (konturu) lasu położonego w granicy terenów oznaczonych symbolami 6.ZL, 7.ZL i w odległości 10 m od terenu lasu oznaczonego symbolem 5.ZL;

- **9.R** wyznaczone zostało bezpośrednio przy granicy (konturu) lasu położonego w granicy terenu oznaczonego symbolem 8.ZL;
- **10.R** wyznaczone zostało bezpośrednio przy granicy (konturu) lasu położonego w granicy terenów oznaczonych symbolami 8.ZL i 9.ZL;
- **11.R** wyznaczone zostało bezpośrednio przy granicy (konturu) lasu położonego w granicy terenów oznaczonych symbolami 9.ZL i 10.ZL i w odległości 11 m od terenów lasu oznaczonych symbolami 11.ZL i 12.ZL;
- **12.R** wyznaczone zostało bezpośrednio przy granicy (konturu) lasu położonego w granicy terenów oznaczonych symbolami 11.ZL i 12.ZL;
- **13.R** wyznaczone zostało bezpośrednio przy granicy (konturu) lasu położonego w granicy terenów oznaczonych symbolami 12.ZL i 13.ZL i w odległości 11 m od terenu lasu oznaczonego symbolem 5.ZL;
- **14.R** wyznaczone zostało bezpośrednio przy granicy (konturu) lasu położonego w granicy terenu oznaczonego symbolem 14.ZL;
- **16.R** wyznaczone zostało bezpośrednio przy granicy (konturu) lasu położonego w granicy terenu oznaczonego symbolem 15.ZL;
- **17.R i 18.R** wyznaczone zostało bezpośrednio przy granicy (konturu) lasu położonego w granicy terenu oznaczonego symbolem 5.ZL;
- **20.R** wyznaczone zostało bezpośrednio przy granicy (konturu) lasu położonego w granicy terenu oznaczonego symbolem 22.ZL;
- **21.R** wyznaczone zostało bezpośrednio przy granicy (konturu) lasu położonego w granicy terenu 21.ZL;
- **22.R** wyznaczone zostało bezpośrednio przy granicy (konturu) lasu położonego w granicy terenu oznaczonego symbolem 25.ZL i w odległości mniejszej niż 12 m od terenu lasu oznaczonego symbolem 24.ZL;
- **25.R** wyznaczone zostało w odległości 11 m od terenu lasu oznaczonego symbolem 25.ZL.

Stosownie do dyspozycji art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p., w planowaniu i zagospodarowaniu uwzględnia się zwłaszcza wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p. „2. *W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...)* 9) *szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy;*”, przy czym jedną z zasad sporządzanego planu miejscowego jest jego sporządzenie zgodnie z przepisami odrębnymi, co wynika z art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p. Ponadto, zgodnie z § 2 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu

zagospodarowania przestrzennego, określenie sposobów zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy, winno odbywać się poprzez sformułowanie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów.

W przedmiotowej sprawie istotne znaczenie będą tu mieć zatem przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2022 r. poz. 1225, z późn. zm.), a w szczególności przepisy zawarte w Dziale VI pn. *Bezpieczeństwo pożarowe*, Rozdział 7 pn. *Usytuowanie budynków z uwagi na bezpieczeństwo pożarowe*. W § 271 ust. 8 ww. rozporządzenia zawarte zostały ustalenia dotyczące sytuowania zabudowy od granicy lasu, zgodnie z którymi: *„Najmniejszą odległość budynków ZL, PM, IN od granicy (konturu) lasu, rozumianego jako grunt leśny (Ls) określony na mapie ewidencyjnej lub teren przeznaczony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego jako leśny, przyjmuje się jako odległość ścian tych budynków od ściany budynku ZL z przekryciem dachu rozprzestrzeniającym ogień”*. Zatem podstawowe odległości, w jakich sytuujemy budynek od lasu nadal wynoszą 12 m. Od 1 stycznia 2018 r. obowiązuje jednak pewne odstępstwo od tych wymagań. Zgodnie z § 271 ust. 8a ww. rozporządzenia *„Najmniejsza odległość budynków wymienionych w § 213, wykonanych z elementów nierozprzestrzeniających ognia, niezawierających pomieszczeń zagrożonych wybuchem oraz posiadających klasę odporności pożarowej wyższą niż wymagana zgodnie z § 212, od granicy (konturu) lasu zlokalizowanej na:*

1) sąsiedniej działce - wynosi 4 m,

2) działce, na której sytuuje się budynek - nie określa się

– jeżeli teren, na którym znajduje się granica (kontur) lasu, przeznaczony jest w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego pod zabudowę niezwiązaną z produkcją leśną, a w przypadku braku planu miejscowego - grunty leśne są objęte zgodą na zmianę przeznaczenia na cele nieleśne uzyskaną przy sporządzaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, które utraciły moc na podstawie art. 1 lit. a ustawy z dnia 21 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. poz. 1804) oraz art. 87 ust. 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2018 r. poz. 1945 oraz z 2019 r. poz. 60, 235, 730 i 1009).”

Dla skorzystania z powyższego przepisu konieczne jest zatem spełnienie następujących warunków:

- 1) budynek wymieniony w § 213 rozporządzenia powinien być wykonany z elementów nierozprzestrzeniających ognia oraz nie zawierać pomieszczeń zagrożonych wybuchem, a także posiadać klasę odporności pożarowej wyższą niż wymagana zgodnie z § 212 rozporządzenia;

2) obszar na którym znajduje się granica (kontur) lasu **powinien być przeznaczony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na cele nieleśne.**

Tylko łączne spełnienie tych warunków pozwala na skorzystanie z § 271 ust. 8a ww. rozporządzenia, czyli usytuowanie budynku bliżej niż 12 m.

W ocenie organu nadzoru, w przedmiotowym planie miejscowym, nie zostały uwzględnione wymogi § 271 ust. 8 ani ust. 8a ww. rozporządzenia, naruszając przez to również wskazane przepisy ustawy o p.z.p. oraz rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z uwagi na fakt, że na terenach oznaczonych symbolami: **3.RM, 4.RM, 5.RM, 6.RM, 1.ML, 2.ML, 8.UMN, 9.UMN, 3.P, 4.P, 4.R, 5.R, 7.R, 8.R, 9.R, 10.R, 11.R, 12.R, 13.R, 14.R, 16.R, 17.R, 18.R, 20.R, 21.R, 22.R i 25.R** sytuowanie planowanej zabudowy zostało dopuszczone na rysunku planu bezpośrednio przy granicy (konturu) lasów oznaczonych symbolami ZL, przy czym na terenach oznaczonych symbolami:

- 3.RM nieprzekraczalna linia zabudowy została *dociągnięta* do granicy gruntów leśnych na terenie 15.ZL;
- 4.RM nieprzekraczalna linia zabudowy została *dociągnięta* do granicy gruntów leśnych na terenach 11.ZL i 13.ZL;
- 6.RM nieprzekraczalna linia zabudowy została *dociągnięta* do granicy gruntów leśnych na terenie 14.ZL;
- 2.ML nieprzekraczalna linia zabudowy została *dociągnięta* do granicy gruntów leśnych na terenie 10.ZL;
- 8.UMN nieprzekraczalna linia zabudowy została *dociągnięta* do granicy gruntów leśnych na terenie 1.ZL;
- 9.UMN nieprzekraczalna linia zabudowy została *dociągnięta* do granicy gruntów leśnych na terenach 1.ZL i 2.ZL;
- 3.P nieprzekraczalna linia zabudowy została *dociągnięta* do granicy gruntów leśnych na terenie 14.ZL;
- 4.P nieprzekraczalna linia zabudowy została *dociągnięta* do granicy gruntów leśnych na terenie 5.ZL;
- 4.R nieprzekraczalna linia zabudowy została *dociągnięta* do granicy gruntów leśnych na terenie 3.ZL;
- 5.R nieprzekraczalna linia zabudowy została *dociągnięta* do granicy gruntów leśnych na terenie 2.ZL;

- 7.R nieprzekraczalna linia zabudowy została *dociągnięta* do granicy gruntów leśnych na terenach 4.ZL i 5.ZL ;
- 8.R nieprzekraczalna linia zabudowy została *dociągnięta* do granicy gruntów leśnych na terenach 6.ZL i 7.ZL;
- 9.R nieprzekraczalna linia zabudowy została *dociągnięta* do granicy gruntów leśnych na terenie 8.ZL;
- 10.R nieprzekraczalna linia zabudowy została *dociągnięta* do granicy gruntów leśnych na terenach 8.ZL i 9.ZL;
- 11.R nieprzekraczalna linia zabudowy została *dociągnięta* do granicy gruntów leśnych na terenach 9.ZL i 10.ZL;
- 12.R nieprzekraczalna linia zabudowy została *dociągnięta* do granicy gruntów leśnych na terenach 12.ZL i 11.ZL;
- 13.R nieprzekraczalna linia zabudowy została *dociągnięta* do granicy gruntów leśnych na terenach 12.ZL i 13.ZL;
- 14.R nieprzekraczalna linia zabudowy została *dociągnięta* do granicy gruntów leśnych na terenie 14.ZL;
- 21.R nieprzekraczalna linia zabudowy została *dociągnięta* do granicy gruntów leśnych na terenie 21.ZL;
- 22.R nieprzekraczalna linia zabudowy została *dociągnięta* do granicy gruntów leśnych na terenie 25.ZL.

W tym miejscu uzasadnienia należy także zauważyć, iż Rada Gminy Rzewnie ustaliła w § 29 uchwały, jako przeznaczenie tereny lasów oznaczone symbolami od 1.ZL do 27.ZL.

Powyższe oznacza, iż brak podstaw prawnych do dopuszczenia na mocy ustaleń przedmiotowego planu miejscowego możliwości sytuowania budynków bezpośrednio z terenami lasu, albowiem ustawodawca co do zasady nie dopuszcza możliwości sytuowania budynków bezpośrednio z takimi terenami.

W myśl ww. § 7 pkt 1 lit. c uchwały ustalono sytuowanie budynków od ściany lasu zgodnie z przepisami odrębnymi, przy czym powyższe nie znajduje odzwierciedlenia w części graficznej uchwały.

Biorąc pod uwagę powyższe, organ nadzoru stwierdza, że ustalenia części graficznej uchwały, dopuszczające realizację budynków w odległości do 12 m od granicy lasów na terenach oznaczonych symbolami: **3.RM, 4.RM, 5.RM, 6.RM, 1.ML, 2.ML, 8.UMN, 9.UMN, 3.P, 4.P, 4.R, 5.R, 7.R, 8.R, 9.R, 10.R, 11.R, 12.R, 13.R, 14.R, 16.R, 17.R, 18.R, 20.R, 21.R, 22.R i 25.R**, naruszają

przepisy § 271 ust. 8 i 8a rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, gdyż nie spełniają wymogu zachowania minimalnych odległości zabudowy od granicy lasu, o której mowa w przepisach ww. rozporządzenia. Powyższe oznacza również, iż w części graficznej uchwały nie zostały uwzględnione szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, dotyczące sytuowania zabudowy od granicy terenów lasów, wynikające ze wskazanych powyżej przepisów odrębnych.

Organ nadzoru wskazuje, że z woli samego ustawodawcy **obligatoryjnym elementem planu miejscowego, stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy o p.z.p., jest określenie granic i sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów**, o których mowa art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p. Konkretyzację przedmiotowego przepisu odnaleźć możemy na gruncie rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., który formułuje wymogi zarówno w odniesieniu do części tekstowej, jak i części graficznej. Otóż **stosownie do wymogów § 4 pkt 7 ww. rozporządzenia, standardem przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego w zakresie ustaleń dotyczących granic i sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów, są nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów**. Obligatoryjnym elementem planu miejscowego, jest również określenie szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy, o którym mowa w art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p.

W przedmiotowym planie miejscowym **nie zostały uwzględnione** wymogi § 271 ust. 8 ani ust. 8a rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, naruszając przez to również przytoczone powyżej przepisy ustawy o p.z.p. oraz rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., oraz z uwagi na fakt, że sytuowanie planowanej zabudowy zostało dopuszczone **niezgodnie z dyspozycją wskazanych powyżej przepisów**. Tym samym należy stwierdzić, że ustalenia części graficznej, zawarte na rysunku planu miejscowego, w tym zakresie, nie spełniają również wymogów art. 15 ust. 2 pkt 7 i 9 ustawy o p.z.p. oraz § 7 pkt 6 i § 8 ust. 2 zd. 1 ww. rozporządzenia.

Organ nadzoru wskazuje, że wszelkie ograniczenia w zagospodarowaniu i zabudowie winny zostać uwzględnione w uchwale w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, bowiem taką wolę wyraził sam ustawodawca zobowiązując, w ramach przepisu art. 4 ust. 1, art. 15 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 7 i art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p., do zawarcia stosownych ustaleń w tym zakresie.

Analizując powyższe przepisy oraz stanowiska judykatury organ uchwałodawczy miał możliwość uwzględnienia ww. przepisów, np. poprzez zastosowanie linii zabudowy lub też np.

poprzez wprowadzenie stosownych ograniczeń w zagospodarowaniu i zabudowie (zarówno w części tekstowej, jak i graficznej). Organ nadzoru wskazuje, iż nie chodzi przy tym o powtórzenie przepisu odrębnego **w ramach ustaleń planistycznych, ale uwzględnienie go poprzez takie przyjęcie rozwiązań przestrzennych, które nie będzie naruszać przepisów odrębnych, w tym ustanowionych w nim zakazów i ograniczeń.** Oznacza to tym samym konieczność „*konsumpcji tych przepisów*” przez stosowne ustalenia planistyczne, które nie mogą zawierać odmiennych regulacji w stosunku do aktu hierarchicznie wyżej umocowanego w Konstytucji RP. Na takie rozumienie przepisów odrębnych wskazuje również judykatura, w tym np. w wyroku:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 8 stycznia 2015 r., sygn. akt II OSK 2674/14, w którym Sąd stwierdził: „*Śluszne jest stanowisko skarżącego kasacyjnie, iż ustawowy zakaz nie może być powtórzony literalnie w ramach ustaleń planistycznych, ale uwzględniony poprzez takie przyjęcie rozwiązań przestrzennych, które nie będzie naruszać przepisów odrębnych, w tym ustanowionych w nim zakazów.*”;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 20 stycznia 2016 r., sygn. akt IV SA/Wa 2894/15, w którym Sąd stwierdził: „*Zawarcie w planie miejscowym ustaleń odwołujących się do stosowania i uwzględniania przepisów odrębnych winno znaleźć odzworowanie poprzez realizację tych przepisów w ustaleniach planistycznych. Nie może być uznane za spełnienie zastosowania przepisów odrębnych ustanowienie w uchwale jedynie odwołania się do tych przepisów, bez wskazania o jakie przepisy chodzi (z jakiego zakresu) z jednoczesnym sporządzeniem planu niezgodnie z tymi przepisami.*”;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 30 grudnia 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1851/13: „*Natomiast w art. 15 ust. 1 powyższej ustawy określono zasadę, zgodnie z którą, wójt, burmistrz albo prezydent miasta, sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną zgodnie z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem miejscowym.*”.

Istotą regulacji planu miejscowego, nie jest tylko i wyłącznie odwołanie się do przepisów odrębnych i to z kilku względów. Przede wszystkim § 271 ust. 8 i ust. 8a rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, odnosi się do sytuowania budynków od granicy lasu. Z przepisów tych wynika, że większość budynków, z wyjątkiem niektórych budynków magazynowych i produkcyjnych, można lokalizować w odległości do 12 m od granicy lasu.

Tymczasem w części graficznej planu, w ramach terenów oznaczonych symbolami: 3.RM, 4.RM, 5.RM, 6.RM, 1.ML, 2.ML, 8.UMN, 9.UMN, 3.P, 4.P, 4.R, 5.R, 7.R, 8.R, 9.R, 10.R, 11.R, 12.R, 13.R, 14.R, 16.R, 17.R, 18.R, 20.R, 21.R, 22.R i 25.R **nie wprowadzono ograniczeń**

w zagospodarowaniu i zabudowie wynikających z ww. przepisu rozporządzenia, w związku z położeniem tych terenów w sąsiedztwie lasów.

W tym miejscu uzasadnienia należy wskazać, że ustalenia zawarte w § 7 pkt 1 lit. a i lit. c uchwały, odnoszące się do realizacji zabudowy w obrębie nieprzekraczalnych linii zabudowy, zgodnie z rysunkiem planu oraz z przepisami odrębnymi, nie są ustaleniami jednoznacznymi i wystarczającymi.

Sporządzając plan miejscowy chodzi o konkretne ustalenia planistyczne, mające na celu ochronę zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia (art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p.). Należy zatem zaznaczyć, iż przeznaczenie terenu, ustalane w planie miejscowym (art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p.), powinno być adekwatne do uwarunkowań zarówno kulturowych, społecznych, gospodarczych, ekonomicznych, jak i również środowiskowych. Zdaniem organu nadzoru, zgodność planu miejscowego z przepisami odrębnymi winna również uwzględniać przy tym szczególne warunki zagospodarowania tych terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu (art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p.).

Wskazać przy tym należy na powiązania przepisów regulujących kwestię planowania przestrzennego z przepisami techniczno – budowlanymi. Skoro tym samym, stosownie do regulacji art. 35 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy Prawo budowlane przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę lub odrębnej decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego organ administracji architektoniczno-budowlanej sprawdza zgodność projektu budowlanego z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a także zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu z przepisami, w tym techniczno – budowlanymi, to regulacje planu miejscowego nie mogą pozostawać w kolizji z tymi przepisami. Kolizja, czy też wzajemnie wykluczające się regulacje w tym zakresie, skutkować będą niemożnością wydania prawidłowej (tj. nie naruszającej przepisów) decyzji zezwalającej na prowadzenie działań inwestycyjnych.

Należy również wskazać, iż przepisy § 271 ust. 8 i 8a rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, odnoszą się do sytuowania budynków **zarówno od granicy lasu, jak i od terenu przeznaczonego w planie miejscowym pod las**. Tym bardziej stosowne ograniczenia winny być wskazane zarówno w części tekstowej, jak i graficznej. **Brak wskazania w części graficznej strefy ograniczeń w zagospodarowaniu i zabudowie, spełniających wymagania ww. przepisów stanowi tym samym istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego.**

Poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru w kwestii uwzględniania w sporządzanych planach miejscowych granicy lasów, podzielono, m.in. w orzeczeniach z:

- 15 października 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1515/13 w sprawie skargi Wojewody Mazowieckiego na uchwałę Nr XXXVII/159/2012 Rady Miasta Ostrów Mazowiecka z 28 grudnia 2012 r. *w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Ostrów Mazowiecka*; Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, w ww. wyroku stwierdził nieważność wprowadzonych przez gminę do planu miejscowego, ustaleń w zakresie sytuowania zabudowy od granicy lasu, uzasadniając, że: *„Wymogi dotyczące sytuowania zabudowy od granicy lasu, określają przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 75, poz. 690 z późn. zm.). Zgodnie z § 271 ust. 8 ww. rozporządzenia – „Najmniejszą odległość budynków ZL, PM, IN od granicy lasu należy przyjmować, jak odległość ścian tych budynków od ściany budynku ZL z przekryciem dachu rozprzestrzeniającym ogień”. Tym samym określona na rysunku planu, w ramach jednostki terenowej P-21, nieprzekraczalna linia zabudowy „dociągnięta” do granicy terenu leśnego narusza przytoczone powyżej przepisy.”;*
- 27 listopada 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1705/13 w sprawie skargi Wojewody Mazowieckiego na uchwałę Nr XIX/200/2013 Rady Miejskiej w Głinojecku z 31 stycznia 2013 r. *„w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Głinojeck dla terenów oznaczonych symbolami 115 P.U i 65 P.U oraz działek nr 8 i 10”;* Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, w ww. wyroku stwierdził nieważność wprowadzonych przez gminę do planu miejscowego, ustaleń w zakresie sytuowania zabudowy od granicy lasu, uzasadniając, że *„Wymogi dotyczące sytuowania zabudowy od granicy lasu, określają przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 75, poz. 690 z późn. zm.). Zgodnie z § 271 ust. 8 ww. rozporządzenia „najmniejszą odległość budynków ZL, PM, IN od granicy lasu należy przyjmować, jak odległość ścian tych budynków od ściany budynku ZL z przekryciem dachu rozprzestrzeniającym ogień”] **ustaleń tych nie uwzględniono w sporządzanym planie miejscowym, chociażby poprzez określenie nieprzekraczalnej linii zabudowy od terenów przeznaczonych pod zalesienia oraz od terenów leśnych”;***
- 30 grudnia 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1851/13 w sprawie skargi Wojewody Mazowieckiego na uchwałę Nr XIX/201/2013 Rady Miejskiej w Głinojecku z 31 stycznia 2013 r. *„w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru położonego w obrębie Rumoka, gmina Głinojeck”*, w którym przedstawił identyczne stanowisko, jak w wyroku z 27 listopada 2013 r. sygn. akt IV SA/Wa 1705/13;

- 25 czerwca 2014 r., sygn. akt IV SA/Wa 629/14, w którym Sąd stwierdził, iż „(...) *Projekt planu miejscowego winien być sporządzony zgodnie z przepisami odrębnymi (art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Wymogi, dotyczące sytuowania zabudowy od granicy lasu, określają przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 75, poz. 690 ze zm.). Zgodnie z § 271 ust. 8 ww. rozporządzenia – „najmniejszą odległość budynków ZL, PM, IN od granicy lasu należy przyjmować, jak odległość ścian tych budynków od ściany budynku ZL z przekryciem dachu rozprzestrzeniającym ogień”. Tym samym określona na rysunku planu, w ramach jednostki terenowej 3MN2, 3R/RM oraz 7MN2, nieprzekraczalna linia zabudowy „dociągnięta” do granicy terenu leśnego narusza przytoczone powyżej przepisy (...)”;*
- 22 lipca 2014 r., sygn. akt IV SA/Wa 595/14, w którym Sąd stwierdził, iż: „(...) *Tak ustanowione przepisy prawa miejscowego wprowadzają jedynie niepewność co do obowiązującego prawa. Trudno bowiem wyinterpretować znaczenie ww. a zawartego w § 13 ust. 20 zd. 1 uchwały przepisu, skoro jednocześnie plan nie odsyła do konkretnych przepisów określających obowiązki dla terenów pozostających w sąsiedztwie lasu czy terenów przeznaczonych do zalesienia, **a jeśli chodzi o linię zabudowy wyznaczaną w stosunku do ściany lasu – winny ją wprost ustalać przepisy części tekstowej i graficznej mpzp w ramach obowiązujących w tym zakresie przepisów.** Wskazał na to wojewoda w skardze przywołując § 271 ust. 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (...)”;*
- 12 maja 2015 r. sygn. akt IV SA/Wa 280/15;
- 20 stycznia 2016 r., sygn. akt IV SA/Wa 2894/15, w którym Sąd stwierdził: „*W przedmiotowym planie nie zostały też uwzględnione wymogi § 271 ust. 8 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, naruszając przez to również przepisy ustawy o p.z.p. Sytuowanie planowanej zabudowy na terenach [...] i [...] zostało wyznaczone na rysunku planu za pomocą nieprzekraczalnych linii zabudowy, bezpośrednio przy granicy terenu lasu, oznaczonego symbolem ZL, zatem nie został spełniony wymóg zachowania minimalnej odległości zabudowy od granicy lasu, o której mowa w przywołanym rozporządzeniu. W części tekstowej uchwały brak jest jakichkolwiek zapisów dotyczących ograniczeń w odniesieniu do terenów lasów, brak jest też takich ustaleń na rysunku planu. Narusza to § 7 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., który stanowi, że elementem obligatoryjnym rysunku planu jest*

wyznaczenie granic i oznaczeń obiektów i terenów chronionych na podstawie przepisów odrębnych.”;

- 15 czerwca 2016 r., sygn. akt IV SA/Wa 525/16, w którym Sąd stwierdził: „Wojewoda prawidłowo zarzucił także naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy oraz § 4 pkt 6 i § 7 pkt 8 w związku z § 271 ust. 8 rozporządzenia z uwagi na to, że w planie miejscowym sytuowanie planowanej zabudowy, na terenach oznaczonych symbolami 1.UW oraz 2.MNE zostało wyznaczone na rysunku planu, za pomocą nieprzekraczalnych linii zabudowy, bezpośrednio przy granicy z terenem leśnym, bowiem nieprzekraczalna linia zabudowy dociągnięta została do granicy terenu leśnego. Należy też stwierdzić, że ustalenia części graficznej zawarte na rysunku planu, w zakresie nieprzekraczalnych linii zabudowy naruszają przepis § 271 ust. 8 rozporządzenia, gdyż nie spełniają wymogu zachowania minimalnej odległości zabudowy od granicy lasu o której mowa w przepisach rozporządzenia mimo ustaleń zawartych w § 9 pkt 4 uchwały wskazujących na lokalizacje budynków od ściany lasu zgodnie z przepisami odrębnymi. Tym samym wskazać należy, że przy podejmowaniu uchwały doszło do ewidentnej sprzeczności pomiędzy zapisami części tekstowej a częścią graficzną, co stanowi również o naruszeniu § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia. Ewidentna sprzeczność pomiędzy treścią uchwały a jej częścią graficzną narusza zasady sporządzenia planu miejscowego i w konsekwencji powoduje nieważność uchwały rady w całości lub w części zgodnie z art. 28 ust. 1 cyt. ustawy. Obydwie części planu (graficzna i tekstowa) winny być spójne, co oznacza, że pełny obraz rozwiązań planistycznych daje dopiero łączne odczytanie obydwu części. Nie zasługuje na uznanie argumentacja skargi, że linia zabudowy od granicy lasu nie powinna być ustaleniem planu, a na przepisy odrębne w tym zakresie powołano się w § 9 pkt 4 uchwały bowiem nieprzekraczalna linia zabudowy jest obligatoryjnym elementem planu miejscowego, wymaganym na podstawie art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. i tym samym winna stanowić element tekstu planu. Znajduje to potwierdzenie w § 4 pkt 6 rozporządzenia. Jak wynika z wyroku NSA z 23 czerwca 2014 r. II OSK 3140/13, który Sąd w pełni podziela, ustalenie linii zabudowy jest jednym z obligatoryjnych elementów ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego i łącznie z pozostałymi parametrami i wskaźnikami wymienionymi w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy kształtuje na terenie objętym planem ład przestrzenny.”;
- 22 maja 2019 r., sygn. akt IV SA/Wa 349/19.

Należy przy tym zauważyć, iż na powyższe wskazuje również stanowisko wyrażone w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 18 grudnia 2020 r., sygn. akt II OSK 1259/20, w którym Sąd stwierdził: „(...) W związku z powyższym, nie można zgodzić się ze stanowiskiem i argumentacją strony skarżącej kasacyjnie, że linia zabudowy „dociągnięta” do

granicy lasu nie przesądza o dopuszczeniu zabudowy bezpośrednio przy granicy lasu. Skoro, jak twierdzi skarżący kasacyjnie, odległości te reguluje rozporządzenie w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie oraz, że odległości te nie mogą być mniejsze niż określone w tych przepisach, to dyspozycję wynikającą z tych przepisów, lokalny prawodawca powinien uwzględnić w planie, czego jednak nie uwzględnił na rysunku planu.

W planie miejscowym nie spełniono dyspozycji wynikającej z przepisu § 271 ust. 8 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, bowiem przez sposób, w jaki wyznaczono na rysunku planu nieprzekraczalną linię zabudowy, dopuszczono do realizacji budynków bezpośrednio przy granicy lasu pomimo, że (...) samo ustaliło, że sytuowanie budynków musi odbywać się zgodnie z wyznaczonymi na rysunku planu liniami zabudowy. Tym samym przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały doszło do naruszenia przepisów odrębnych, w zakresie braku jednoznacznych ustaleń dotyczących określenia zasad kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenów oznaczonych symbolami: 5MN, 8MM, 11MN i 16MN, przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną, w związku z ich położeniem w sąsiedztwie lasów. Tym samym nie można zgodzić się z argumentacją skargi, że nie jest możliwe wyznaczenie, na rysunku planu, nieprzekraczalnej linii zabudowy od lasu, z powodu wielokrotnie zmieniających się przepisów ustawy Prawo budowlane i rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, zaś brak określenia linii zabudowy na rysunku planu oraz odwołanie się w tekście uchwały do przepisów odrębnych z zakresu budownictwa, ma na celu dostosowanie ustaleń planu do zmieniających się przepisów z zakresu budownictwa, co pozwoli na zachowanie aktualności jego ustaleń niezależnie od zachodzących w tych przepisach zmian oraz nie będzie powodowało sprzeczności pomiędzy częścią tekstową i graficzną uchwały. (...)

W zaskarżonym wyroku wskazano na możliwość odstępstw od przepisu § 271 ust. 8 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, pod warunkiem spełnienia wymagań, o których mowa w § 271 ust. 8a ww. rozporządzenia, a których łączne spełnienie umożliwia sytuowanie budynków w odległości bliższej niż 12 m od lasu.

W przedmiotowym planie miejscowym, nie zostały uwzględnione wymogi § 271 ust. 8 ani ust. 8a ww. rozporządzenia, pozwalające na takie odstępstwo. Tym samym „dociągnięcie” nieprzekraczalnej linii zabudowy do granicy lasu narusza ww. przepisy odrębne, ustalając inną, niż w ww. rozporządzeniu odległość realizacji budynków od lasu. (...)

Mając na względzie powyższe uwagi i twierdzenia, wbrew zarzutom i argumentom skargi, należy podzielić stanowisko zawarte w zaskarżonym wyroku, że przedmiotowa uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem zasad, sporządzania planu miejscowego, gdyż: nie ustalono w jednoznaczny sposób zasad zabudowy i zagospodarowania terenów położonych w sąsiedztwie

lasów, w związku z wyznaczeniem na rysunku planu nieprzekraczalnej linii zabudowy, jako „dociągniętej” do granicy lasu, pomimo odwołania w części tekstowej uchwały do obowiązywania przepisów odrębnych, brakiem uwzględnienia w części graficznej uchwały, obligatoryjnych elementów planu miejscowego dotyczących granic i sposobów zagospodarowania terenów podlegających ochronie ustalonych na podstawie przepisów odrębnych, jak też szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu. (...)”.

Podsumowując należy stwierdzić, iż z przytoczonych w niniejszym rozstrzygnięciu przepisów, a także stanowisk judykatury i doktryny, wyraźnie wynika, że brak spełnienia wymogu zachowania minimalnej odległości zabudowy od granicy lasu, kwalifikowane jest jako istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego i na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w tej części.

Dokonując analizy przedmiotowej uchwały, w tym ustaleń dla terenów oznaczonych symbolami 6.RM i 4.RM (*vide* § 24 uchwały) stwierdzono także, iż Rada Gminy Rzewnie dopuściła lokalizowanie zabudowy zagrodowej w granicach działek stanowiących użytek leśny, pomimo braku złożenia wniosku o wyrażenie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne.

Powyższe znajduje również potwierdzenie w przywołanym już wyżej piśmie Przewodniczącego Rady Gminy Rzewnie z 28 lutego 2024 r., z którego wynika, iż: *„Dodatkowo wyjaśniano: - Działki nr 268 oraz nr 149 położone w terenie 6.RM i 4.RM, stanowią istniejące, działające gospodarstwo rolne. Dlatego w niniejszym planie oznaczone są jako zabudowa zagrodowa. Fragmety użytku leśnego, występujące w ramach tych nieruchomości, według art. 2 ust. 1 pkt 3 Ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, należą do gruntów rolnych i nie wymagają rozpatrywania przez Marszałka w ramach procedury zmiany przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne.”.*

Tymczasem, jedną z wartości planowania przestrzennego, o której mowa w art. 1 ust. 2 pkt 3 ustawy o p.z.p. jest uwzględnienie wymagań ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych. Powyższe wynika również z art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., który zobowiązuje do sporządzenia projektu planu miejscowego zgodnie z przepisami odrębnymi. W przypadku występowania gruntów leśnych zastosowanie znajdzie zatem przepis art. 7 ust. 2 pkt 2 i 5 ustawy z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 82), z którego wynika, że **wszystkie grunty leśne, dla których ustalono w planie miejscowym przeznaczenie inne niż leśne, wymagają uzyskania zgody właściwych organów na zmianę przeznaczenia na cele nieleśne**, a zmiana ta może być dokonana jedynie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. W myśl ww. przepisów grunty leśne stanowiące własność Skarbu Państwa – wymagają uzyskania zgody Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych

i Leśnictwa lub upoważnionej przez niego osoby, zaś pozostałe grunty leśne – wymagają uzyskania zgody marszałka województwa wyrażonej po uzyskaniu opinii izby rolniczej. Wymóg uzyskania powyższych zgód, wynika również z art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o p.z.p., zgodnie z którym organ sporządzający projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, uzyskuje zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne.

Zgodnie z art. 2 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, gruntami leśnymi są grunty: określone jako lasy w przepisach ustawy z 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2023 r. poz. 1356, z późn. zm.), zrehabilitowane dla potrzeb gospodarki leśnej oraz grunty pod drogami dojazdowymi do gruntów leśnych.

Stosownie do art. 3 ustawy o lasach: *„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.”*

Skoro ustawodawca, wskazuje na wymóg uwzględnienia w planowaniu przestrzennym ochrony gruntów rolnych leśnych, to konkretyzację tej normy odnaleźć możemy w art. 3 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, zgodnie z którym, ochrona gruntów leśnych polega na: ograniczaniu przeznaczania ich na cele nieleśne lub nierolnicze, zapobieganiu procesom degradacji i dewastacji gruntów leśnych oraz szkodom w drzewostanach i produkcji leśnej, powstającym wskutek działalności nieleśnej i ruchów masowych ziemi, przywracaniu wartości użytkowej gruntom, które utraciły charakter gruntów leśnych wskutek działalności nieleśnej, poprawianiu ich wartości użytkowej oraz zapobieganiu obniżania ich produktywności oraz ograniczaniu zmian naturalnego ukształtowania powierzchni ziemi.

Definicję zmiany przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne zawiera również **art. 4 pkt 6** ww. ustawy, zgodnie z którym, **przez przeznaczenie gruntów na cele nierolnicze lub nieleśne – rozumie się ustalenie innego niż rolniczy lub leśny sposobu użytkowania gruntów rolnych oraz innego niż leśny sposobu użytkowania gruntów leśnych.**

W tym miejscu podkreślić także należy, iż decyzja wydawana na podstawie art. 7 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych ma charakter uznaniowy. Ustawa ta jedynie w art. 6 ust. 1 odnosi się do kwestii przesłanek, jakimi winien kierować się organ przy kwalifikowaniu gruntu rolnego i leśnego do odmiennego przeznaczenia. Zgodnie z zapisem art. 6 ust. 1 ww. ustawy,

na cele nierolnicze i nieleśne, powinny być przeznaczane przede wszystkim grunty oznaczone w ewidencji gruntów, jako nieużytki, a w razie ich braku grunty o najniższej przydatności produkcyjnej. Taka konstrukcja rozstrzygnięcia oznacza, iż właściwemu organowi pozostawiono ocenę każdej konkretnej sytuacji faktycznej przy zastosowaniu jego najlepszej merytorycznej wiedzy.

W przedmiotowej sprawie, jak wynika z dokumentacji prac planistycznych, organ sporządzający plan, uzyskał wprawdzie zgodę Marszałka Województwa Mazowieckiego z 3 czerwca 2022 r. (Decyzja Nr 44/2022), na zmianę przeznaczenia na cele nieleśne dla gruntów leśnych niestanowiących własności Skarbu Państwa o łącznej powierzchni 0,0465 ha, z przeznaczeniem pod tereny dróg publicznych klasy lokalnej (KDL), położonych w obrębie Małki.

Tymczasem, zgodnie z danymi zawartymi w rejestrze ewidencji gruntów i budynków, działka oznaczona numerem ewidencyjnym:

- **268** w miejscowości Małki, gmina Rzewnie o powierzchni 1,2300 ha stanowi **grunty leśne klasy VI o powierzchni 0,6200 ha (LsVI)**, grunty rolne zabudowane „Br-RVI” o powierzchni 0,6100 ha;
- **149** w miejscowości Małki, gmina Rzewnie o powierzchni 0,4700 ha, stanowi **grunty leśne klasy V o powierzchni 0,3000 ha (LsV)**, grunty rolne zabudowane „Br-RVI” o powierzchni 0,1700 ha.

W tym miejscu uzasadnienia, organ nadzoru ponownie wskazuje, że stosownie do dyspozycji art. 4 pkt 6 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych przez „*przeznaczenie gruntów na cele nierolnicze lub nieleśne - rozumie się przez to ustalenie innego niż rolniczy lub leśny sposobu użytkowania gruntów rolnych oraz innego niż leśny sposobu użytkowania gruntów leśnych*”. **Tak więc w przypadku gruntów leśnych zmianą przeznaczenia będzie określenie każdego innego niż leśny przeznaczenia gruntów leśnych.** Tym samym skoro grunty leśne przeznaczono na cele zabudowy zagrodowej, to w świetle przepisu art. 4 pkt 6, w związku z art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy o ochronie gruntów leśnych **doszło do zmiany przeznaczenia gruntów leśnych na cele rolnicze, co wymaga uzyskania stosownej zgody, o której mowa w art. 7 ust. 1 i art. 7 ust. 2 pkt 2 i 5 ww. ustawy.**

Na marginesie organ nadzoru wyjaśnia, iż w przypadku gruntów rolnych klas I–III możliwe jest, bez uzyskania stosownej zgody na zmianę przeznaczenia, określenie w planie przeznaczenia wpisującego się w definicje gruntów rolnych oraz gruntów leśnych, o których mowa odpowiednio w art. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

Podsumowując należy stwierdzić, że mimo braku uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne, Rada Gminy Rzewnie dopuściła lokalizowanie zabudowy zagrodowej w ramach następujących jednostek terenowych oznaczonych symbolami:

- **6.RM**, w granicach działki oznaczonej numerem ewidencyjnym **268** w miejscowości Małki, Gmina Rzewnie, stanowiącej użytek leśny o powierzchni **0,6200 ha**;
- **4.RM**, w granicach działek oznaczonych numerami ewidencyjnymi **149** w miejscowości Małki, gmina Rzewnie, stanowiących użytek leśny o powierzchni **0,3000 ha**.

Powyższe stanowi istotne naruszenie przepisów art. 15 ust. 1 i art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o p.z.p., w związku z art. 7 ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, bowiem stosownie do treści art. 3 pkt 2 ustawy o lasach, na gruntach leśnych możliwa jest co najwyżej lokalizacja budynków i budowli wykorzystywanych wyłącznie dla potrzeb gospodarki leśnej. Tym samym niezbędne jest stwierdzenie nieważności ww. jednostek terenowych.

Należy wskazać, że Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale 7 sędziów NSA z 29 listopada 2010 r., sygn. akt II OPS 1/10 orzekł, że „*zgoda właściwego organu na przeznaczenie gruntu leśnego (rolnego) na cele nieleśne (nierolnicze), zgodnie z ustawą o ochronie gruntów rolnych i leśnych, jest aktem stanowiącym konieczną podstawę do zamieszczenia odpowiednich ustaleń w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Brak wymaganej zgody na przeznaczenie gruntów leśnych (rolnych) na cele inne niż leśne (rolnicze) skutkuje naruszeniem procedury uchwalania planu zagospodarowania przestrzennego w tym zakresie co stanowi przesłankę uznania go za nieważny. Podobne stanowisko w omawianej kwestii zajął Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 25 maja 2009 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1900/08”.*

Stanowisko w zakresie obligatoryjności uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne, znajduje swoje odzwierciedlenie również w wyrokach:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego z 6 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1458/11;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego z 4 marca 2014 r., sygn. akt II OSK 2730/13 w brzmieniu: „*(...) Wobec powyższego przyjęć należało, że dokonanie w zaskarżonym planie zmiany przeznaczenia gruntów na cele nierolnicze i nieleśne powinno być poprzedzone wystąpieniem o uzyskanie zgody, o jakiej mowa w art. 7 ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Uchybienie w tym zakresie zalicza się do istotnego naruszenia trybu sporządzania planu miejscowego, a także właściwości organów w tym zakresie, co prowadzić musi do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części.*”;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego z 23 czerwca 2014 r. w sprawie sygn. akt II OSK 3140/13;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 września 2016 r., sygn. akt II OSK 3135/14;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego z 23 czerwca 2017 r. w sprawie sygn. akt II OSK 2635/15;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego z 18 kwietnia 2018 r. w sprawie sygn. akt II OSK 2067/17;

- Naczelnego Sądu Administracyjnego z 21 listopada 2019 r. w sprawie sygn. akt II OSK 3354/17;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego z 12 grudnia 2019 r., sygn. akt II OSK 307/18;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 24 stycznia 2017 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 1539/16;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 10 grudnia 2015 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 1394/15;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 18 października 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1795/13;
- WSA w Krakowie z 25 stycznia 2008 r., sygn. akt II SA/Kr 535/07;
- WSA w Warszawie z 26 lutego 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1296/12;
- WSA w Warszawie z 15 listopada 2012 r., sygn. akt IV SA/Wa 1268/12, w którym stwierdzono, że *„(...) Sąd nie podzielił stanowiska przedstawionego w odpowiedzi na skargę, iż przeznaczenie działki nr 467 w obowiązującym od 2002 r. miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego gminy Serock stanowi kontynuację ustaleń zawartych w planie ogólnym gminy Serock, uchwalonym uchwałą Rady Narodowej Miasta i Gminy Serock nr 94/XVII/87 z dnia 29 grudnia 1987r. i przyjęć należy, że zmiana przeznaczenia przedmiotowej działki z leśnego na cele nieleśne zaistniała w okresie wcześniejszym, poprzez uzyskanie zgody właściwego organu, tj. wojewody, zgodnie z art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Organ nie przedstawił bowiem dowodu, iż kiedykolwiek zgoda taka została udzielona, a w ocenie Sądu zgody takiej nie można domniemywać.”*;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 11 grudnia 2019 r., sygn. akt IV SA/Wa 1695/19;
- WSA w Warszawie z 6 marca 2014 r., sygn. akt IV SA/Wa 1897/13;
- WSA w Warszawie z 1 sierpnia 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 692/13;
- WSA w Warszawie z 9 lipca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1035/13;
- WSA w Warszawie z 26 września 2012 r., sygn. akt IV SA/Wa 704/12;
- WSA w Warszawie z 7 września 2015 r., sygn. akt IV SA/Wa 1277/15;
- WSA w Warszawie z 9 maja 2016 r., sygn. akt IV SA/Wa 79/16.

Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 12 grudnia 2019 r., sygn. akt II OSK 307/18: *„(...) Podkreślić należy, że ocena Sądu Wojewódzkiego wyrażona w niniejszej sprawie znajduje potwierdzenie w orzecznictwie (por. wyrok NSA z 18 kwietnia 2018 r., II OSK*

2067/17). W wymienionym wyroku Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że **jeżeli dana nieruchomości (działka o nr ewidencyjnym) obejmuje grunty leśne i grunty nieleśne niewymagające zgody właściwego organu na zmianę ich przeznaczenia, to wówczas uzyskanie zgody na zmianę przeznaczenia na cele nieleśne wymaga ta część nieruchomości (działki o nr ewidencyjnym), która stanowi grunt leśny**. Jednocześnie zaznaczył, że **brak wymaganej zgody na przeznaczenie gruntów leśnych na cele inne niż leśne powoduje naruszenie procedury uchwalania planu zagospodarowania przestrzennego w tym zakresie, co w konsekwencji stanowi przesłankę uznania go za nieważny** (por. wyrok NSA z 29 maja 2009 r., II OSK 1900/08). (...).”

W powyższym zakresie naruszone zostały przepisy art. 15 ust. 1 i art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o p.z.p., w związku z art. 7 ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, co stanowi zarówno o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego, jak również o istotnym naruszeniu trybu jego sporządzania i skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały, w zakresie ww. terenów.

Istotność naruszenia zasad i trybu sporządzania planu miejscowego należy przy tym kwalifikować, jako bezwzględny wymóg spełnienia dyspozycji przepisów, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym.

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

Wziąwszy powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr LXIX/431/2024 Rady Gminy Rzewnie z 31 stycznia 2024 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Rzewnie” 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.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/