



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 05 sierpnia 2022 r.

WNP-I.4131.179.2022.MW1

Rada Gminy Staroźreby

ul. Płocka 18

09 – 440 Staroźreby

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 2022 r. poz. 559, 583, 1005 i 1079)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 343/LIX/2022 Rady Gminy Staroźreby z 27 czerwca 2022 r. *„w sprawie Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów w obrębie geodezyjnym Nowa Wieś”*.

Uzasadnienie

Na sesji 27 czerwca 2022 r. Rada Gminy Staroźreby podjęła uchwałę Nr 343/LIX/2022 *„w sprawie Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów w obrębie geodezyjnym Nowa Wieś”*.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 i art. 40 ustawy o samorządzie gminnym oraz na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r. poz. 503), zwanej dalej *„ustawą o p.z.p.”*.

Stosownie do zapisów art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p., miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, uchwalanym zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. Artykuł 94 Konstytucji RP stanowi, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych 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 naruszenia prawa, do podjęcia interwencji, stosownej do posiadanych kompetencji w tym zakresie.

Zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p. wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi.

Organ nadzoru wskazuje, że stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 3 ustawy o p.z.p. „*W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) 3) zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu;*”.

Konkretyzację ww. przepisu odnajdziemy w, mającym zastosowanie w przedmiotowej sprawie, § 4 pkt 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), zgodnie z którym ustalenia dotyczące zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego powinny zawierać nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów wynikające m.in. z potrzeb ochrony środowiska, o których mowa w szczególności w art. 72 i 73 ustawy z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2021 r. poz. 1973, z późn. zm.). Z kolei zgodnie z art. 72 ust. 1 pkt 6 ustawy Prawo ochrony środowiska: „W studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego zapewnia się warunki utrzymania równowagi przyrodniczej i racjonalną gospodarkę zasobami środowiska, w szczególności przez: (...) 6) uwzględnianie innych potrzeb w zakresie ochrony powietrza, wód, gleby, ziemi, ochrony przed hałasem, wibracjami i polami elektromagnetycznymi.”.

Stosownie do wymogów zawartych w art. 114 ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska „*Przy sporządzaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego uwzględnia się tereny, o których mowa w art. 113 ust. 2 pkt 1*”, a więc tereny z przeznaczeniem:

- pod zabudowę mieszkaniową;
- pod szpitale i domy pomocy społecznej;
- pod budynki związane ze stałym lub czasowym pobytem dzieci i młodzieży;
- na cele uzdrowiskowe;
- na cele rekreacyjno-wypoczynkowe;
- pod zabudowę mieszkaniowo-usługową,

z tym zastrzeżeniem, że jeżeli teren jest zaliczony do kilku rodzajów terenów, o których mowa w art. 113 ust. 2 pkt 1, uznaje się, że dopuszczalne poziomy hałasu powinny być ustalone jak dla przeważającego rodzaju terenu (*quod vide* art. 114 ust. 2 ustawy Prawo ochrony środowiska).

W tym miejscu uzasadnienia organ nadzoru wskazuje, iż stosownie do przepisów rozporządzenia Ministra Środowiska z 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku (Dz. U. z 2014 r. poz. 112), określa się zróżnicowane dopuszczalne poziomy hałasu dla następujących rodzajów terenów przeznaczonych: **pod zabudowę mieszkaniową**, pod szpitale i domy opieki społecznej, pod budynki związane ze stałym lub czasowym pobytem dzieci i młodzieży, na cele uzdrowiskowe, na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, **na cele mieszkaniowo-**

usługowe (vide § 1 rozporządzenia w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku). Należy przy tym zwrócić uwagę, że ustawodawca w załączniku do ww. rozporządzenia, w Tabeli 1, jednoznacznie rozróżnia dla jakiego rodzaju terenu ustala się dopuszczalny poziom hałasu. Z tabeli tej wynika, iż dopuszczalny poziom hałasu został ustalony nie tylko dla terenów zabudowy mieszkaniowej, ale również dla terenów zabudowy zagrodowej, mieszkaniowo-usługowej, czy też rekreacyjno-wypoczynkowych.

Tymczasem, z ustaleń części tekstowej planu miejscowego zawartych w:

- § 11 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 10 uchwały, w brzmieniu: „§ 11. 1. Dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolem **U** ustala się (...) 2) przeznaczenie uzupełniające – zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna, usługowa z zakresu sportu i rekreacji, zabudowa usługowa w zakresie działalności związanej z usługami gastronomicznymi, obiekty obsługi technicznej funkcji podstawowej, obiekty architektury ogrodowej, zabudowa gospodarcza związana z funkcją podstawową i uzupełniającą. (...) 2. Zasady zagospodarowania terenu: (...) 10) **teren nie zalicza się terenów chronionych akustycznie.**”;
- § 15 ust. 2 pkt 5 i 14 uchwały, w brzmieniu: „§ 15. 1. Dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolem **R** ustala się: (...) 2. Zasady zagospodarowania: (...) 5) dopuszcza się lokalizację nowej zabudowy zagrodowej (z budynkiem mieszkalnym) związanej z gospodarstwem rolnym o powierzchni przekraczającej średnią powierzchnię gospodarstwa rolnego w gminie Staroźreby, na terenach posiadających dostęp do dróg publicznych i istniejących systemów uzbrojenia terenu; (...) 14) w zakresie dopuszczalnego poziomu hałasu w środowisku tereny nie podlegają ochronie akustycznej;”;

wynika, że Rada Gminy Staroźreby dopuszczając na terenach oznaczonych symbolami U i R, odpowiednio zabudowę mieszkaniową jednorodziną i zabudowę zagrodową, ustaliła, że tereny te nie podlegają ochronie akustycznej, co oznacza istotne naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 3 ustawy o p.z.p. i § 4 pkt 3 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a także przytoczonych powyżej przepisów odrębnych z zakresu Prawa ochrony środowiska, w tym rozporządzenia w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku.

Na powyższe, w trakcie procedury planistycznej, zwrócił również uwagę Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Warszawie, w piśmie z 24 czerwca 2022 r., znak: WOOS-III.410.70.2022.JDR, a więc organ opiniujący projekt planu miejscowego na podstawie

art. 17 pkt 6 lit. a tiret trzecie ustawy o p.z.p., w którym stwierdził, iż: „Powyższe ustalenia nie uwzględniają zapisów ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1973, ze zm.) oraz rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku (Dz. U. z 2014 r. poz. 112) w zakresie ochrony przed hałasem.”.

Mając na uwadze powyższe, organ wskazuje, iż ustalenia zawarte w § 11 ust. 2 pkt 10 oraz § 15 ust. 2 pkt 14 naruszają przepisy zawarte w art. 15 ust. 2 pkt 3 ustawy o p.z.p. i § 4 pkt 3 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, przepisy odrębne z zakresu Prawa ochrony środowiska, w tym rozporządzenia w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku, a także oznaczają powstanie ewidentnej wewnętrznej sprzeczności pomiędzy zapisami części tekstowej przedmiotowego planu miejscowego.

Dodatkowo, do powstania ewidentnej sprzeczności pomiędzy zapisami części tekstowej a częścią graficzną przedmiotowego planu miejscowego, doszło w ramach ustalenia zawartego w § 15 ust. 2 pkt 4 uchwały, w brzmieniu: „§ 15. 1. Dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolem **R** ustala się: (...) 2. Zasady zagospodarowania: (...) 4) zakaz realizacji budynków inwentarskich w odległości mniejszej niż 500 m od terenów zabudowy mieszkaniowej”, bowiem zarówno z części tekstowej uchwały, m.in. z § 5 ust. 1 uchwały, w brzmieniu: „Ustala się podział obszaru na tereny o następującym przeznaczeniu:

- 1) tereny zabudowy zagrodowej oznaczone symbolem **RM**;
- 2) tereny rolnicze oznaczone symbolem **R**;
- 3) tereny zabudowy usługowej oznaczone symbolem **U**;
- 4) tereny zabudowy mieszkaniowo-usługowej oznaczone symbolem **MNU**;
- 5) tereny zieleni naturalnej oznaczone symbolem **Z**;
- 6) tereny górnicze oznaczone symbolem **PG**;
- 7) tereny eksploatacji kopalni oznaczone symbolem **PE**;
- 8) tereny wód powierzchniowych oznaczone symbolem **Wp**;
- 9) tereny lasów oznaczone symbolem **ZL**;
- 10) tereny dróg publicznych i poszerzeń dróg w klasach:
 - a) drogi zbiorczej – **KDZ**,

b) drogi dojazdowe – KDD. „jak i rysunku planu, o którym mowa w § 2 ust. 4 pkt 1 uchwały wynika, iż w granicach obszaru planu miejscowego dla żadnego z terenów nie ustalono przeznaczenia „tereny zabudowy mieszkaniowej”.

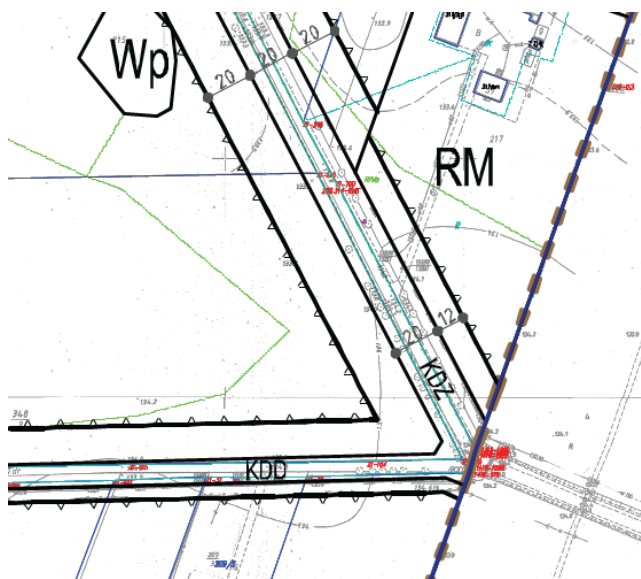
Należy wyraźnie podkreślić, że zamieszczanie w treści planu, norm otwartych, odsyłających do odrębnych i nie przewidzianych przepisami prawa procedur, jak również nie wyrażających treści normatywnej, jest niedopuszczalne z punktu widzenia obowiązującego porządku prawnego i powoduje, że zamieszczane w planie, normy prawa materialnego stają się w ten sposób niedookreślone.

Powyższe oznacza, że w treści planu miejscowego nie można zawierać zapisów nienormatywnych, w tym dotyczących zakazu realizacji budynków inwentarskich w odległości mniejszej niż 500 m od terenów zabudowy mieszkaniowej, **bez wskazania konkretnych obszarów, na których zakaz ten miałby obowiązywać.** Tymczasem ustalenia, o których mowa w § 15 ust. 2 pkt 4 uchwały, zostały wydane na wypadek zdarzenia przyszłego i niepewnego, co narusza zasady sporządzania planu miejscowego, co na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. skutkuje stwierdzeniem ich nieważności.

Dodatkowo, jak wynika m.in. z:

- § 3 ust. 1 pkt 1 i ust. 3 pkt 2 uchwały, w brzmieniu: „1. Plan zawiera ustalenia dotyczące: 1) przeznaczenia terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania; (...) 3. Na rysunku planu następujące oznaczenia graficzne są obowiązującymi ustaleniami planu: (...) 2) linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu i różnych zasadach zagospodarowania;”;
- § 4 pkt 2 i 3 uchwały, w brzmieniu: „*Ileokroć w dalszych przepisach niniejszej Uchwały jest mowa o: (...) 2) liniach rozgraniczających - należy przez to rozumieć linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu i różnych warunkach zabudowy terenu; 3) przeznaczeniu podstawowym (funkcji podstawowej) - należy przez to rozumieć takie przeznaczenie, które powinno przeważać na przedmiotowym terenie i stanowić więcej niż 50% ogólnej powierzchni zabudowy w obszarze wyznaczonym liniami rozgraniczającymi;*”;
- § 9 ust. 2 pkt 1 uchwały, w brzmieniu: „§ 9. *Zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej i komunikacji. Obowiązują następujące zasady obsługi w zakresie infrastruktury technicznej: (...) 2. Budowa sieci i urządzeń infrastruktury technicznej:*

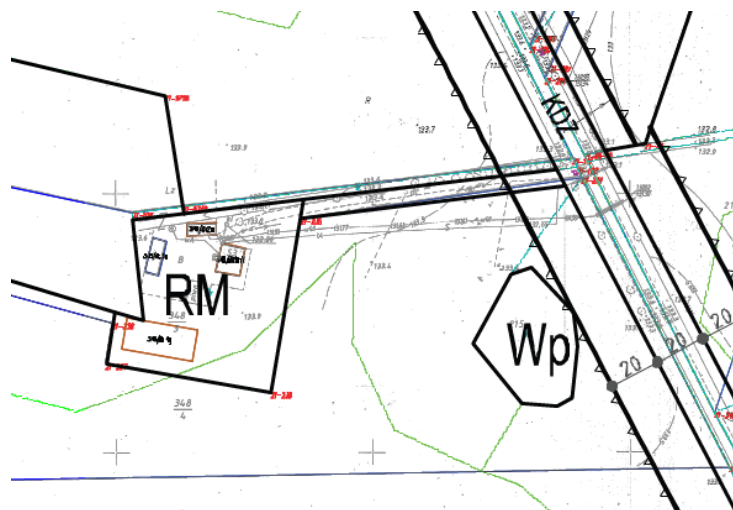
- 1) wzdłuż układów komunikacyjnych w liniach rozgraniczających dróg lub w przestrzeni między linią zabudowy a liniami rozgraniczającymi dróg przy zachowaniu przepisów odrębnych i w sposób nieograniczający zagospodarowania terenu;”;
- § 9 ust. 13 pkt 1 i 2 uchwały, w brzmieniu: „13. Rozbudowa, przebudowa i budowa systemów komunikacyjnych winna być prowadzona z zachowaniem następujących warunków:
- 1) **KDZ**- tereny komunikacji kołowej, poszerzenie dróg powiatowych Nr 2925W, Nr 2926W i Nr 2924W w klasie zbiorczej: - szerokość w liniach rozgraniczających – według oznaczenia na rysunku planu, (...) 2) **KDD**- tereny komunikacji kołowej, drogi i poszerzenia dróg w klasie dojazdowej: - szerokość w liniach rozgraniczających – według oznaczenia na rysunku planu;”,
- podczas, gdy na rysunku planu miejscowego **nie wyznaczono linii rozgraniczających tereny** o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania, m.in. pomiędzy drogą publiczną w klasie zbiorczej, oznaczoną symbolem **KDZ** a drogą publiczną w klasie dojazdowej, oznaczoną symbolem **KDD**, co zostało przedstawione na poniższym fragmencie rysunku planu.



Brak określenia linii rozgraniczających ww. tereny, skutkuje tym samym niemożnością zastosowania tej części planu w praktyce, z uwagi na brak rozdzielenia ww. jednostek terenowych względem siebie.

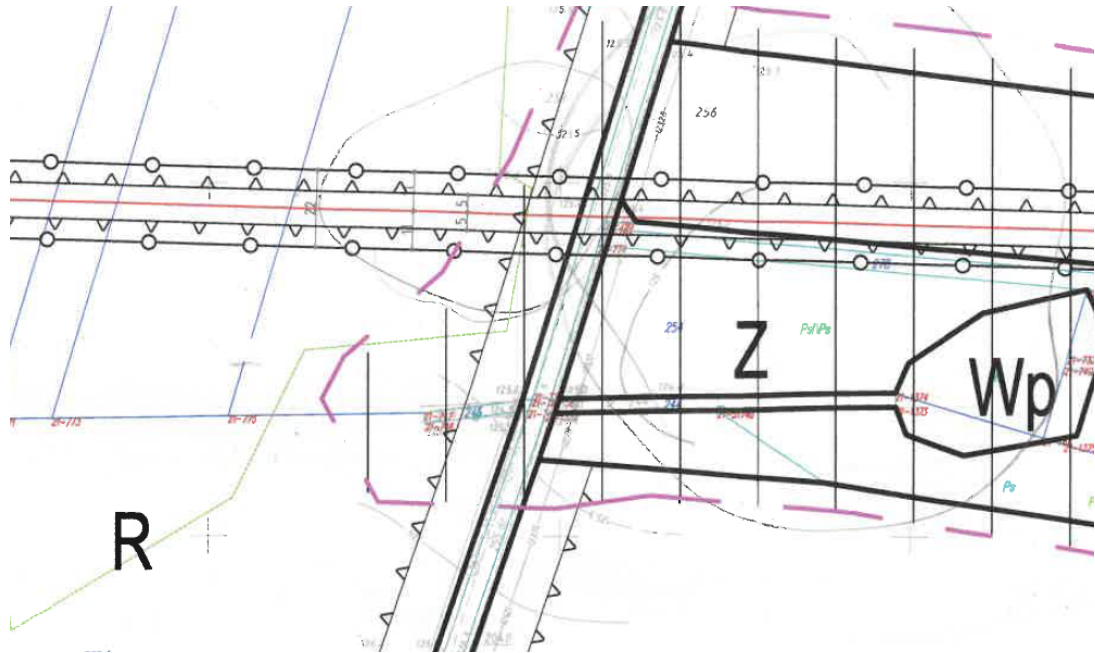
Ponadto, jak wynika m.in. z § 3 ust. 3 pkt 4 uchwały, w brzmieniu: „3. Na rysunku planu następujące oznaczenia graficzne są obowiązującymi ustaleniami planu: (...) 4) przeznaczenie terenu określone symbolem literowym;”, **podczas gdy z rysunku planu miejscowego wynika, że dla jednostki terenowej przedstawionej na poniższym fragmencie rysunku planu nie określono symbolu przeznaczenia, a tym samym nie jest wiadomym jakie przeznaczenie dla**

niego ustalono, co również prowadzi do sytuacji niemożności zastosowania tej części planu w praktyce, bowiem naruszone zostały 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.



Dodatkowo, jak wynika z części graficznej planu, m.in. na terenach oznaczonych symbolem Z (usytuowanych w północno-wschodniej części obszaru objętego planem miejscowym) ustalono nieprzekraczalne linie zabudowy w granicach strefy ochronnej (pas technologiczny linii elektroenergetycznej), pomimo iż, zgodnie z ustaleniami szczegółowymi dla ww. terenów ustalono zakaz zabudowy kubaturowej (vide § 16 ust. 2 pkt 3 uchwały), co oznacza, iż Rada Gminy Staroźreby, nie ustaliła w sposób jednoznaczny zasad kształtowania zabudowy, bowiem z jednej strony ustalono zakaz zabudowy kubaturowej, a z drugiej określono nieprzekraczalną linię zabudowy dla terenów Z, dopuszczając tym samym bezpośrednio, tj. na podstawie ustaleń części graficznej planu, do usytuowania budynków (vide § 3 ust. 3 pkt 3 i § 4 pkt 5 uchwały).

W tym kontekście wskazać należy, że z wyznaczonych na rysunku planu nieprzekraczalnych linii zabudowy, m.in. dla terenu rolniczego oznaczonego symbolem R, **nie wynikają również w jednoznaczny sposób granice obszarów, na których mogą być realizowane budynki, bowiem nieprzekraczalne linie zabudowy przecinają się, co przedstawia poniżej zamieszczony fragment rysunku planu. Powyższe skutkuje brakiem możliwości zastosowania przedmiotowego planu miejscowego w praktyce, a to kwalifikuje owo naruszenie, jako istotne naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego.**



Organ nadzoru ponownie wskazuje, iż 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.

W niniejszej uchwale wyznaczone w ramach ww. terenów linie zabudowy są nieprecyzyjne, nie określają bowiem w sposób jednoznaczny obszaru tzw. „ruchu budowlanego”, a tym samym nie przesądzają, na której części terenów, wyznaczonych liniami rozgraniczającymi, można realizować nową zabudowę. Obszar ruchu budowlanego nie musi być wyznaczony liniami zabudowy wokół całego terenu wydzielonego liniami rozgraniczającymi, jako obiegającym teren przeznaczony pod zabudowę, lecz musi w precyzyjny, nie budzący jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych, sposób określać te części terenu przeznaczonego pod zabudowę, na których plan dopuszcza sytuowanie budynków. Co do zasady powyższe nie oznacza zakwestionowania dopuszczalności niestandardowego sposobu wyznaczania linii zabudowy, która ma na celu zapewnienie zachowania ładu przestrzennego. Nie można jednakże przyjąć, że w przedmiotowym planie miejscowym wyznaczono dokładne linie zabudowy, określające jednoznaczne granice obszarów, na których może być realizowana nowa zabudowa oraz rozbudowa zabudowy istniejącej, bowiem nie znajduje to potwierdzenia na rysunku planu.

Tym samym wyznaczenie linii zabudowy, jak wskazano wyżej, doprowadziło do powstania ewidentnej sprzeczności pomiędzy zapisami części tekstowej a częścią graficzną, w zakresie określenia nieprzekraczalnych linii zabudowy, w granicach strefy ochronnej.

Przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały doszło zatem do powstania ewidentnej wewnętrznej sprzeczności pomiędzy częścią tekstową uchwały, a także pomiędzy częścią tekstową a częścią graficzną, co stanowi o naruszeniu § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który stanowi, że „*Na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego*”, a także art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p.

Z dyspozycji art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. wynika, iż plan miejscowy składa się zarówno z części tekstowej, jak i części graficznej. Powyższe wynika również z ustaleń § 2 pkt 4 i § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Z art. 20 ust. 1 zd. 2 ustawy o p.z.p. wynika, że część tekstowa planu stanowi treść uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią jedynie załączniki do uchwały. Treść tych przepisów wyraźnie wskazuje, iż część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część tekstowa planu zawiera normy prawne, rysunek planu obowiązuje więc tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu.

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

- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 marca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2673/12, w którym Sąd stwierdził, iż „*(...) zgodnie z art. 15 ust. 1 i § 2 pkt 4 oraz art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., projekt planu miejscowego zawiera część tekstową oraz graficzną i tak należy też rozumieć pojęcie "projekt planu miejscowego"; część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna załącznik do uchwały. Nadto na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego (§ 8 ust. 2 rozporządzenia). Z powołanych unormowań wynika, że część tekstowa planu winna znaleźć odzwierciedlenie w części graficznej. Zaś sprzeczność, brak korelacji, spójności rozważane są w kategoriach naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego. (...)*”;
- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 września 2013 r., sygn. akt II OSK 1377/13, w brzmieniu: „*W niniejszej sprawie zgodzić należy się z sądem I instancyjnym, iż zgodnie z art. 15 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu*

przestrzennym (Dz. U. z 2003r Nr 80, poz. 717 ze zm.) **obydwie części planu (graficzna i tekstowa) winny być spójne**, co oznacza że pełny obraz rozwiązań planistycznych tj. przeznaczenie poszczególnych obszarów na terenie objętych planem daje dopiero łączne odczytanie obydwu części.”;

- postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 18 marca 2011 r., sygn. akt II OZ 191/11, w brzmieniu: „Sąd słusznie wskazał, że oczywistym jest, że stwierdzenie nieważności określonych uregulowań w części tekstowej planu oznacza utratę ważności odpowiadających im rozwiązań graficznych przyjętych na rysunku planu. Zgodnie bowiem z art. 20 ust. 1 zdanie drugie ustawy z dnia z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.) część tekstowa planu stanowi treść uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Przepis § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587) stanowi, iż na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń. Treść tych przepisów wyraźnie wskazuje, iż część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część tekstowa planu zawiera normy prawne, rysunek planu obowiązuje więc tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu.” (publ. LEX 1080455);
- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 6 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1458/11, w którym „Sąd zwraca uwagę, że pod pojęciem "ustaleń planu" należy rozumieć jego merytoryczną treść mającą charakter normatywny, co oznacza, że ustalenia normatywne planu należy odkodowywać zarówno z jego części tekstowej, jak i graficznej.” (publ. LEX 1070339);
- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 13 lutego 2007 r., sygn. akt II OSK 508/06, w którym Sąd stwierdził: „Błędne jest stanowisko skarżącego, że część graficzna planu zagospodarowania przestrzennego może zawierać oznaczenia niemające odniesienia wprost do części tekstowej planu i że zgodnie z art. 8 ust. 1 pow. ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym ustalenia części graficznej miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego stanowią treść uchwały rady gminy składającą się na przepis gminny w postaci

norm tekstowych. Część graficzna (rysunek planu) stanowi wprawdzie integralną część planu, pełni jednak rolę służebną i wyjaśniającą tekst i jest wiążąca pod warunkiem, że tekst planu odsyła do rysunku lub do niego nawiązuje. Sam rysunek (część graficzna) nie jest ani przepisem, ani normą prawną i obowiązuje tylko w łączności z częścią tekstową planu. Nie może więc zawierać oznaczeń, które nie znajdują oparcia w części tekstowej planu.”;

- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 20 grudnia 2007 r. sygn. akt II OSK 1732/06, teza 2 „Skoro, moc wiążąca rysunku planu wynika z zapisów części tekstowej, to tekst planu winien wskazywać na przeznaczenie określonego terenu pod ulice, a część graficzna odzwierciedlać konkretny zapis.” (publ. LEX nr 418919);
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z 13 października 2009 r. sygn. akt II SA/Lu 393/09, w którym stwierdzono: „W tym zakresie należy pamiętać, iż plan miejscowy składa się z części tekstowej, zawierającej ustalenia planowe oraz graficznej (rysunku planu). Rysunek planu jest zatem integralną częścią planu i ma tym samym moc wiążącą. Część graficzna planu jest "uszczegółowieniem" części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie - z uwzględnieniem zarówno części graficznej jak i tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu. Część tekstowa planu nie może zatem zawierać ustaleń, które nie znajdują oparcia w części graficznej planu.”;
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 16 maja 2015 r. sygn. akt IV SA/Po 256/13, w którym stwierdzono, że: „W tym zakresie należy pamiętać, że plan miejscowy składa się z części tekstowej, zawierającej ustalenia planowe oraz graficznej (rysunku planu). Rysunek planu jest zatem integralną częścią planu i ma tym samym moc wiążącą. Część graficzna planu jest "uszczegółowieniem" części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie - z uwzględnieniem zarówno części graficznej jak i tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu.”;
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 17 czerwca 2015 r. sygn. akt II SA/Gd 318/14, w którym Sąd stwierdził, iż: „Art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowi, że wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem. Następnie art. 20 ust. 1 tej ustawy wyjaśnia, że część tekstowa planu stanowi treść uchwały,

a część graficzna stanowi załącznik do uchwały. Ponadto zgodnie z § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. z 2003 r., nr 164, poz. 1587) na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń. Z powołanych przepisów wynika, że plan miejscowy składa się z części tekstowej, zawierającej ustalenia planowe oraz z części graficznej (rysunku planu). Rysunek planu jest zaś integralną częścią planu i ma tym samym moc wiążącą. Część graficzna planu jest "uszczegółowieniem" części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie - z uwzględnieniem zarówno części graficznej jak i tekstowej. Z tych też względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 16 maja 2013 r., sygn. akt IV SA/Po 256/13). Skoro inaczej kształtuje się normatywność części tekstowej, a nieco inaczej - części graficznej rzonego planu, będącej jego integralnym elementem a także z uwagi na fakt, że część graficzna stanowi wyjaśnienie (uzupełnienie) części tekstowej, to powstałe w ten sposób nieścisłości mogą uniemożliwić zastosowanie planu w praktyce. Pamiętać bowiem trzeba, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest podstawowym narzędziem planistycznym, za pomocą którego w sposób wiążący ustala się przeznaczenie terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określa sposoby ich zagospodarowania i zabudowy (art. 14 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego (art. 14 ust. 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym), a jego ustalenia kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości (art. 6 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Wiążą one zatem zarówno podmioty władzy, w tym organy administracji publicznej, jak i podmioty pozostające poza strukturą tej władzy, tj. jednostki i ich organizacje (zob. orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 22 lutego 2001 r., sygn. akt III RN 203/00, OSNP 2001, nr 20, poz. 606). Dlatego też ewidentna sprzeczność pomiędzy treścią uchwały a jej częścią graficzną narusza zasady sporządzenia planu miejscowego i w konsekwencji powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 5 listopada 2010 r., sygn. akt II SA/Po 486/10, <https://orzecznia.nsa.gov.pl>).";

– wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 12 lutego 2021 r. sygn. akt

IV SA/Wa 1761/20, w którym Sąd stwierdził, iż: „(...) Część 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.”.

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

Podsumowując, należy wyraźnie podkreślić, że ewidentna sprzeczność pomiędzy treścią uchwały, a jej częścią graficzną narusza w sposób istotny, zasady sporządzenia planu miejscowego i w konsekwencji powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części. W tym przypadku brak powiązania tekstu planu z rysunkiem, skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Organ nadzoru wskazuje, że miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego są aktami prawa miejscowego, te zaś są źródłami prawa powszechnie obowiązującego. Mają moc wiążącą na obszarze działania organu, które je ustanowił, jednak w konstytucyjnej hierarchii źródeł prawa powszechnie obowiązującego znajdują się na samym końcu, tj. za konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi za zgodą wyrażoną w ustawie, ustawami, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi oraz rozporządzeniami. Oznacza to tym samym, konieczność zachowania zgodności z wszystkimi wyżej wymienionymi typami aktów prawnych. Z przytoczonej powyżej hierarchicznej budowy systemu prawa ustawowego wynika zatem w sposób jednoznaczny, że norma wyższa jest podstawą obowiązywania normy niższej. Norma wyższa nie może być również derogowana przez normę niższą (*lex inferior non derogat legi superiori*).

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, czy też zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu nie zostały w sposób precyzyjny określone w planie miejscowym.

Tymczasem, dokonując oceny prawnej przedmiotowej uchwały stwierdzono, że przy jej podejmowaniu naruszono, w sposób istotny, zasady sporządzania przedmiotowego planu

miejscowego, w związku z brakiem jednoznacznego określenia zasad kształtowania zabudowy dla terenów oznaczonych symbolem RM.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. jednym z głównych zadań miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a zarazem zasadą jego sporządzania, jest przesądzenie o przeznaczeniu terenów objętych jego granicami.

Jak wskazano wyżej stosownie do dyspozycji 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, dla których zgodnie z wymogiem art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. ustala się parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania. Zgodnie z § 4 pkt 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, projekt tekstu planu miejscowego, powinien zawierać określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania, a także symbol literowy i numer wyróżniający go spośród innych terenów. Z kolei zgodnie z § 4 pkt 6 ww. rozporządzenia, obligatoryjnym ustaleniem planu miejscowego jest określenie parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu. Powyższe wynika również z samej uchwały, w tym z ustaleń zawartych m.in. w § 3 ust. 1 pkt 3 uchwały.

Stosownie do dyspozycji 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**;”. Konkretyzację przedmiotowego przepisu odnaleźć możemy na gruncie § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z którym „ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności określenie (...) gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu”.

Z ustaleń zawartych w **§ 10 ust. 1 pkt 1** uchwały, w brzmieniu: „1. Dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolem **RM** ustala się: 1) przeznaczenie podstawowe – zabudowa zagrodowa

w gospodarstwach rolnych wraz z obiektami towarzyszącymi;” wynika, że Rada Gminy Staroźreby 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), przez którą należy rozumieć **w szczególności budynki mieszkalne, budynki gospodarcze lub inwentarskie w rodzinnych gospodarstwach rolnych, hodowlanych lub ogrodniczych oraz w gospodarstwach leśnych.**

Stosownie do wymogów § 109, 110, 112, a także § 209 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, **budynek inwentarski** to budynek przeznaczony do hodowli inwentarza żywego.

Należy w tym miejscu podkreślić, że zgodnie z art. 55³ ustawy z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2022 r. poz. 1360, z późn. zm.) „**Za gospodarstwo rolne uważa się grunty rolne wraz z gruntami leśnymi, budynkami lub ich częściami, urządzeniami i inwentarzem, jeżeli stanowią lub mogą stanowić zorganizowaną całość gospodarczą, oraz prawami związanymi z prowadzeniem gospodarstwa rolnego.**”. Powyższe oznacza, że w ramach ww. terenu, Rada Gminy Staroźreby powinna ustalić wszystkie obligatoryjne parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, do których należy w szczególności określenie **wysokości zabudowy, gabarytów obiektów oraz geometria dachu, w tym także dla budynków, które funkcjonalnie składają się na zabudowę zagrodową.**

Tymczasem w **§ 10 ust. 3 pkt 1, 2, 4 i 5** uchwały, w brzmieniu: „(...) 3. *Zasady kształtowania zabudowy: 1) maksymalna wysokość budynków mieszkalnych i usługowych do 10 m, wysokość budowli do 12m; 2) maksymalna wysokość budynków garażowych i gospodarczych do 8 m; (...) 4) dachy budynków mieszkalnych dwu- lub wielospadowe o nachyleniu połaci 20-45°; 5) dachy budynków gospodarczych i usługowych o nachyleniu połaci 5-45°.*”, **nie ustalono wysokości i geometrii dachu budynków inwentarskich stanowiących integralną część zabudowy zagrodowej**, co oznacza, iż nie będzie możliwe prowadzenie gospodarstwa rolnego, bowiem ustalenia uchwały faktycznie to uniemożliwiają oraz **geometrii dachu budynków garażowych**, do określenia których zobowiązują przepisy 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, wymieniające obligatoryjne parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz

zagospodarowania terenu, do których należy w szczególności określenie **wysokości zabudowy, gabarytów obiektów oraz geometrii dachu.**

Określany w planie miejscowym parametr, tj. wysokość zabudowy jest pojęciem zbiorczym i zawiera pojęcia dotyczące wysokości szeregu obiektów budowlanych stanowiących zabudowę. Zgodnie z art. 3 pkt 1 ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2021 r. poz. 2351, z późn. zm.), przez obiekt budowlany należy rozumieć „*budynek, budowlę bądź obiekt małej architektury, wraz z instalacjami zapewniającymi możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, wzniesiony z użyciem wyrobów budowlanych*”.

Należy przy tym także zauważyć, iż w przepisie § 3 pkt 8 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, zdefiniowano również pojęcie budynku gospodarczego, przez który należy rozumieć „*budynek przeznaczony do niezawodowego wykonywania prac warsztatowych oraz do przechowywania materiałów, narzędzi, sprzętu i płodów rolnych służących mieszkańcom budynku mieszkalnego, budynku zamieszkania zbiorowego, budynku rekreacji indywidualnej, a także ich otoczenia, a w zabudowie zagrodowej przeznaczony również do przechowywania środków produkcji rolnej i sprzętu oraz płodów rolnych;*”.

Z ww. przepisów wynika, że budynek gospodarczy wchodzący zarówno w skład zabudowy zagrodowej, jak i zabudowy mieszkaniowej, nie służy do hodowli lub chowu inwentarza żywego.

Mając powyższe na uwadze stwierdzić należy, iż uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego powinna w sposób kompleksowy określać maksymalną wysokość zabudowy dopuszczonej na danym terenie. Zdaniem organu nadzoru określenie parametru, jakim jest wysokość projektowanej zabudowy, jest jednym z zasadniczych instrumentów kształtowania ładu przestrzennego na danym terenie. Podanie wysokości projektowanej zabudowy służy postawieniu pewnej granicy w przestrzeni, ponad którą inwestorzy nie mają prawa realizować obiektów budowlanych. Określenie takiej wysokości wynikać może z już ukształtowanej wysokości istniejących obiektów i zamiaru kontynuowania takiej wysokości zabudowy, jak również z chęci wprowadzenia nowych założeń kształtowania ładu przestrzennego, podyktowanego względami architektonicznymi. Podkreślić należy, iż gmina ma zatem nie tylko prawo, **lecz obowiązek określenia w planie wysokości dla wszystkich obiektów budowlanych** lokalizowanych na danym terenie. Określenie ww. parametru w planie miejscowym, należy do wyłącznej kompetencji organów gminy.

W tym miejscu przypomnieć należy, iż rada gminy w ustalaniu parametru wysokości projektowanej zabudowy, czy też określeniu gabarytów obiektów, jest samodzielna, zatem nie może pozostawiać dowolności w tym zakresie, cedując swoje uprawnienia *de facto* na inny podmiot (inwestora, czy też organy administracji architektoniczno – budowlanej).

Tymczasem, z ustaleń § 10 ust. 3 uchwały wynika, że maksymalną wysokość zabudowy na terenach przeznaczonych pod zabudowę zagrodową, oznaczonych symbolem RM, określono wyłącznie dla budynków mieszkalnych, usługowych, gospodarczych i garażowych, a także sformułowano ustalenia dotyczące geometrii dachu wyłącznie dla budynków mieszkalnych, usługowych i gospodarczych.

Stanowisko dotyczące obowiązku ustalenia w planie miejscowym wysokości zabudowy dla wszystkich obiektów budowlanych oraz określenia przeznaczenia terenu w jednoznaczny sposób, znajduje również swoje potwierdzenie w judykaturze. Na uwagę zasługują m.in. wyroki:

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 15 czerwca 2016 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 525/16, zgodnie z którym: *„Sąd w składzie rozpoznającym niniejszą skargę przychylił się do stanowiska przyjętego w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 2 kwietnia 2015 r., II OSK 2196/13, iż pojęcie "zabudowy" jest pojęciem szerszym niż pojęcie "budynku". W świetle art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.) obiektami budowlanymi są budynki, budowle i obiekty małej architektury. Obowiązek określenia w planie zasad kształtowania zabudowy niewątpliwie dotyczy nie tylko budynków, lecz również innych obiektów budowlanych w rozumieniu przepisów Prawa budowlanego. Ustalenie w planie wysokości zabudowy odnoszącej się wyłącznie do niektórych obiektów budowlanych (głównie budynków mieszkalnych) powoduje, że gmina nie realizuje swojego obowiązku w ramach przyznanej wyłącznej kompetencji do kształtowania zabudowy i ładu przestrzennego. Ustalenie tego parametru służy precyzyjnemu określeniu granicy inwestowania w przestrzeni. Uchylenie się od obowiązku w odniesieniu do wszystkich obiektów budowlanych tworzących zabudowę na terenie objętym planem, mimo że plan przewiduje możliwość realizacji dominant architektonicznych, obiektów małej architektury i budynków wykorzystywanych dla potrzeb gospodarki leśnej, a także innych obiektów powoduje że kompetencja należna gminie zostaje w sposób nieuprawniony przekazana innym podmiotom (organom budowlanym, inwestorom). Z tych względów ustalenia zawarte w § 18 pkt 1 i pkt 5 lit. d) uchwały (wyłączające określenie wysokości dominant architektonicznych typu kościoły, kaplice) w istotny*

sposób naruszają art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy w związku z § 4 pkt 6 w/w rozporządzenia. Nie jest żadnym usprawiedliwieniem tego mankamentu specyficzny charakter obiektów sakralnych, których wysokość jak przewiduje skarżący może być różna w zależności od wymagań technologicznych nadto kształtowała się przez wieki, jak powiada skarżący w swej skardze. Gmina ma obowiązek ustalić parametr wysokości maksymalnej zabudowy obowiązujący na terenie objętym planem niezależnie od tego, że dla różnych obiektów budowlanych charakterystyczne są różne wymagania technologiczne i różne są też potrzeby potencjalnych inwestorów. Prawidłowe jest stanowisko organu nadzoru, że skoro w planie miejscowym dopuszcza się realizację obiektów małej architektury (§ 22 pkt 3 lit. b i § 24 pkt 2 lit. a uchwały), to Rada winna określić gabaryt również tych obiektów budowlanych, w przeciwnym razie, uniemożliwia ich realizację. Realizowana inwestycja musi być zgodna z planem miejscowym, bowiem to właśnie w nim zawarte są ustalenia w zakresie gabarytów obiektów, jak i wskaźników zagospodarowania terenów. Nieokreślenie podstawowego parametru kształtowania zabudowy, jakim jest maksymalna wysokość zabudowy dla obiektów budowlanych, stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego (art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p.). Nie zasługują na uwzględnienie twierdzenia skarżącego w tym zakresie, który wskazał, iż ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w brzmieniu obowiązującym od dnia 11 września 2015 r., po zmianie wprowadzonej ustawą z 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz. U. 2015 r. poz. 774 ze zm.) nie zawiera już skreślonego przepisu art.15 ust.3 pkt 9 ustawy, który fakultatywnie nakazywał określanie gabarytów obiektów małej architektury. Z powyższego w ocenie skarżącego wynika, że Rada nie miała obowiązku określenia gabarytów obiektów małej architektury. W ocenie Sądu należy mieć na uwadze, że niezależnie od treści art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p. gabaryt obiektu o którym mowa w art.15 ust. 2 pkt 6 oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia odnosi się do obiektów budowlanych, a zgodnie z art. 3 pkt 1 ustawy Prawo budowlane przez obiekt budowlany należy rozumieć budynek, budowlę bądź obiekt małej architektury (...), a w art. 3 pkt 4 ustawy Prawo budowlane zdefiniowano pojęcie małej architektury przez które rozumieć należy niewielkie obiekty, a w szczególności: a) kultu religijnego, jak kapliczki, krzyże przydrożne, figury, b) posągi, wodotryski i inne obiekty małej architektury ogrodowej, c) użytkowe, służące rekreacji codziennej i utrzymaniu porządku, jak: piaskownice, huśtawki, drabinki, śmietniki. Nie zasługują na uwzględnienie twierdzenia skarżącego w tym zakresie, bowiem nie usprawiedliwiają niewykonania ustawowego

obowiązku. Źródłem obowiązku jest art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy, a nie pkt 9 dodany do ustawy dopiero z chwilą wejścia w życie ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. Tak więc potrzeba ustalenia parametrów zabudowy także dla tych obiektów wynikała z przepisów już obowiązujących.”;

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 8 stycznia 2015 r. w sprawie sygn. akt II OSK 2674/14, w którym Sąd stwierdził, iż: „W przedmiotowej sprawie, na pierwszy plan wysuwają się ograniczenia o charakterze materialnym, wynikające z postanowień art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p., wskazujące na obowiązek określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego przeznaczenia terenów oraz linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Podzielić należy stanowisko Wojewody Mazowieckiego, iż Sąd I instancji pominął brak określenia w § 14 ust. 1 zaskarżonej uchwały w ramach jednostek terenowych 1RM-6RM parametru wysokości zabudowy w stosunku do budynków inwentarskich dopuszczonych ustaleniami planu, a wchodzących w skład zabudowy zagrodowej, jak również braku określonej wysokości zabudowy dla zabudowy usługowej wolnostojącej dopuszczanej do realizacji w ramach jednostek terenowych 10RM i 11 RM ujętych w § 14 ust. 3 uchwały. Co należy rozumieć pod pojęciem zabudowy zagrodowej wyjaśnia w § 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Zgodnie z tym przepisem przez zabudowę zagrodową należy rozumieć w szczególności budynki mieszkalne, budynki gospodarcze lub inwentarskie w rodzinnych gospodarstwach rolnych, hodowlanych lub ogrodniczych oraz w gospodarstwach leśnych. Zaskarżona uchwała określając dla terenów 1RM-6RM parametry dotyczące wysokości zabudowy i kształtu dachu odnosi się jedynie do zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, gospodarczej i usługowej. Brak jest zatem parametrów dla budynków inwentarskich. Przewidując zatem istnienie zabudowy zagrodowej na wskazanych terenach, organ planistyczny nie określił parametrów dla mogących powstać tam budynków inwentarskich. Powyższe wyklucza zatem konkluzję organu stanowiącego o kompletności, zupełności i samodzielności wspomnianej regulacji w zakresie dotyczącym terenów 1RM-6RM. Jak słusznie wskazał, organ nadzoru brak powyższego parametru stanowić może w praktyce o braku możliwości wykonalności m.p.z.p. w zakresie realizacji nie tylko samego obiektu inwentarskiego, ale ogólnie zabudowy zagrodowej. Powyższe uwagi znajdują zastosowanie także w stosunku do braku określenia wysokości dla zabudowy usługowej wolnostojącej. Brak szczegółowych ustaleń w tym zakresie może skutkować tym, że nie będzie możliwa zabudowa usługowa dla jednostek terenowych 10RM i 11 RM.”.

Brak określenia maksymalnej wysokości budynków inwentarskich na terenie przeznaczonym pod zabudowę zagrodową oraz brak określenia geometrii dachu budynków inwentarskich i garażowych, narusza wymogi 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

Brak powyższych parametrów uniemożliwia realizację nie tylko budynków inwentarskich na terenach RM, ale również planowanej na tym terenie zabudowy zagrodowej, w rozumieniu § 3 pkt 3 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, oraz budynków garażowych, co w tym przypadku oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały.

Organ nadzoru wskazuje, że 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., które 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 pkt 5 ustawy z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1326, z późn. zm.), 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, zmiana ta może być jedynie dokonana 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 wyrażanej 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 2022 r. poz. 672), zrekultywowane 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 i 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 przez to 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.

Tymczasem, zgodnie z ustaleniami § 18 ust. 1 i ust. 2 pkt 2 uchwały, w brzmieniu: „Dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolem ZL ustala się: 2) przeznaczenie podstawowe - tereny lasów i przeznaczone do zalesienia (zalesień); 3) zakaz wprowadzania innych funkcji. 2. Zasady zagospodarowania terenu: (...)2) dopuszcza się lokalizację niezbędnych sieciowych podziemnych elementów i urządzeń infrastruktury technicznej w niezalesionych pasach zgodnie z przepisami odrębnymi dot. ochrony gruntów leśnych;”, dopuszczono realizację sieci infrastruktury technicznej w ramach gruntów leśnych, stanowiących tereny przeznaczone pod tereny lasów, dla których nie uzyskano zgody na zmianę przeznaczenia na cele nieleśne.

Należy raz jeszcze zauważyć, że stosownie do dyspozycji art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, przeznaczenie gruntów leśnych na cele nieleśne, może być dokonane jedynie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, sporządzonym w trybie określonym w przepisach o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z dyspozycją art. 7 ust. 2 ww. ustawy, **każdy grunt ewidencyjnie leśny, niezależnie od wielkości jego powierzchni**, wymaga uzyskania zgody stosownych organów, na zmianę przeznaczenia na cele nieleśne. **Ustawa powyższa nie wprowadza ograniczeń dotyczących wielkości powierzchni gruntów leśnych**, dla jakiej zgoda jest wymagana, a dla jakiej wymóg jej uzyskania nie obowiązuje.

Skoro, zgodnie z wolą ustawodawcy, wyrażoną w art. 7 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, każde grunty leśne, dla których ustalono w planie miejscowym przeznaczenie inne niż leśne, wymagają uzyskania zgody na zmianę ich przeznaczenia w formie decyzji administracyjnej, to nie można przyjąć, że możliwe jest na nim realizowanie zamierzeń inwestycyjnych określonych w przywołanych powyżej ustaleniach uchwały.

Z przedłożonej dokumentacji prac planistycznych wynika, iż dla ww. gruntów nie uzyskano zgody na zmianę ich przeznaczenia. W związku z powyższym, Rada Gminy Staroźreby nie była uprawniona do ustalenia w planie innego przeznaczenia niż leśne, terenów obejmujących grunty leśne bez uzyskania wymaganej zgody. Brak uzyskania powyższej zgody narusza procedurę sporządzenia planu (art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o p.z.p.), co stanowi o istotnym naruszeniu trybu sporządzania planu miejscowego.

Organ nadzoru nadmienia, 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”.

W kontekście poczynionych ustaleń wskazać należy, że sieci i urządzenia infrastruktury technicznej, nie zaliczają się do przedsięwzięć związanych z gospodarką leśną, a także nie są uznawane za grunty leśne, w rozumieniu przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz ustawy o lasach, zaś ich dopuszczenie w planie miejscowym wymaga, w związku z przepisem art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., wyznaczenia terenów dla ich lokalizacji i uzyskania zgód właściwych organów na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne.

Kwestia dotycząca konieczności uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne dla potrzeb realizacji sieci i urządzeń infrastruktury technicznej, była już przedmiotem wielokrotnego stanowiska judykatury, w tym wyrażonych w wyrokach:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 września 2016 r., sygn. akt II OSK 3135/15, w którym Sąd stwierdził: „*Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. i § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. poprzez przyjęcie, że doszło do istotnego naruszenia przepisów poprzez brak parametrów zabudowy i wskaźników kształtowania zabudowy dla obiektów dopuszczonych na terenach rolnych i leśnych związanych z gospodarką rolną i leśną. W pierwszej kolejności podzielić należy pogląd Sądu I instancji, że z brzmienia zakwestionowanych w punkcie 21 i 22 zaskarżonego wyroku przepisów planu wynika, że na terenach rolnych i leśnych dopuszczono do sytuowania obiektów kubaturowych związanych z gospodarką rolną i leśną. W konsekwencji konieczne było określenie parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy. Zauważyć także należy, że w uzasadnieniu skargi kasacyjnej niezasadnie zarzucono Sądowi I instancji, jakoby uznał, że przez dopuszczenie lokalizacji obiektów związanych z produkcją rolną, hodowlaną, ogrodnictwem, leśnictwem i rybacką na terenach rolnych i obiektów związanych z gospodarką leśną na terenach leśnych doszło do zmiany przeznaczenia gruntów wymagającej uzyskania zgody, o której mowa w art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Zakwestionowane w punktach 23-24 zaskarżonego wyroku regulacje planu dotyczą bowiem obiektów infrastruktury technicznej (§ 7*

ust. 8 uchwały) oraz urządzeń inżynierskich (§ 14 ust. 10 uchwały), a realizacja takich urządzeń na terenie leśnym, jak słusznie ocenił Sąd I instancji, z uwagi na ich naturę, może wyłączać leśne użytkowanie gruntu.”;

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 21 czerwca 2016 r., w sprawie sygn. akt II OSK 2592/14, w którym Sąd stwierdził „Nie zasługiwał również na uwzględnienie zarzut naruszenia art. 17 pkt 6 lit. c u.p.z.p. Przepis ten formułuje obowiązek wójta, burmistrza, prezydenta miasta wystąpienia o zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, jeżeli wymagają tego przepisy odrębne. Przewidziana w zaskarżonym planie możliwość usytuowania na gruntach leśnych urządzeń i sieci infrastruktury technicznej nie może być, jak słusznie zauważył Sąd, uznana za działalność związana z prowadzeniem gospodarki leśnej. W tej sytuacji dla możliwości przyjęcia takiego przeznaczenia gruntów leśnych wymagana była zgoda na zmianę przeznaczenia tych gruntów na cele nieleśne, takiej zaś zgody nie przedstawiono. Prawdopodobności przyjętego stanowiska nie zmienia powoływana przez organ okoliczność, że realizacja takich postanowień planu nie uniemożliwia leśnego wykorzystania tych terenów.”;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 listopada 2015 r., w sprawie sygn. akt II OSK 2253/15, w którym Sąd stwierdził, iż: „Nie są zasadne zarzuty naruszenia przepisów prawa materialnego. Przyjęty przez Sąd zasadniczy element w interpretacji przepisów prawa, którymi związana jest rada gminy uchwalając miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest to, że w obowiązującej regulacji prawnej obowiązuje państwowy i samorządowy ład przestrzenny. Decydując się na odejście od państwowego porządku prawnego przez przejście na samorządowy ład przestrzenny, regulacja w planie musi pozostawać w zgodzie z prawem a nadto być regulacją pełną. Przepisy prawa a zatem ustaw o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz przepisy wykonawcze wyznaczają przedmiot tej pełnej regulacji miejscowego planu zagospodarowania, co oznacza, że braki w tym zakresie przesądzają o naruszeniu prawa. W zaskarżonym wyrok Sąd zasadnie wywiódł naruszenie art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 7 ust. 2 pkt 2 i 5 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r. poz. 1205) i art. 3 pkt 2 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r. poz. 1153 ze zm.). Według art. 3 pkt 2 ustawy o lasach "Lasem w rozumieniu ustawy jest grunt: 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". Tereny pod liniami energetycznymi muszą pozostawać w związku z potrzebami gospodarki leśnej. Sąd przeprowadził w tym zakresie w pełni prawidłową wykładnię wskazując, że przeznaczenie na projektowane sieci uzbrojenie, obiekty i urządzenia infrastruktury technicznej nie pozostają w związku z gospodarką leśną i potrzebami gospodarki leśnej w zakresie wyznaczonym w planie.";

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 9 czerwca 2014 r. sygn. akt II OSK 3083/13, w którym Sąd stwierdził, iż: „W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego trafnie argumentuje skarżący kasacyjnie, że Sąd pierwszej instancji wprawdzie zwraca uwagę, że ustalenia § 28 ust. 2 uchwały, **umożliwiają lokalizację infrastruktury na całym obszarze objętym planem, a więc również na terenach rolnych i leśnych, co jest niedopuszczalne, gdyż "może prowadzić do obejścia wymogu uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne"**, z drugiej jednak strony Sąd nie dostrzega analogii pomiędzy zakwestionowanymi ustaleniami § 28 ust. 2 uchwały, a regulacjami niezakwestionowanymi w odniesieniu do "orientacyjnych przebiegów napowietrznych pasów linii elektroenergetycznych", a tym samym przebiegu samych linii. Tymczasem takie ujęcie w planie oznacza również możliwość budowy linii, w sposób dowolny w ramach obszaru objętego planem miejscowym, w tym również w ramach terenów rolnych i leśnych. Co więcej Sąd nie zwrócił uwagi na fakt, że "orientacyjny przebieg" owych linii na rysunku planu miejscowego uwidoczniony został również na terenach rolnych i leśnych, a więc w odniesieniu, do których stwierdził nieważność.”;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 7 listopada 2014 r., w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 1726/14, w którym Sąd stwierdził, iż: „Za zasadny uznać również należy zawarty w skardze wniosek o stwierdzenie nieważności § 28 ust. 2 i § 29 zaskarżonej uchwały. Z § 28 ust. 2 wynika, że jeżeli w wyniku zastosowanych rozwiązań technicznych nie można zlokalizować sieci infrastruktury technicznej na terenach, o których mowa w ust. 1, to jest na terenach dróg publicznych, ze względu na konieczność zachowania minimalnych odległości pomiędzy sieciami, dopuszcza się ich sytuowanie na pozostałych terenach. **Tego rodzaju zapis oznacza, że sieci infrastruktury technicznej mogłyby być lokalizowane na terenach rolniczych i leśnych bez wymaganej prawem zgody na zmianę ich przeznaczenia na cele nierolnicze i nieleśne (art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym).**

§ 29 miejscowego planu stanowi, że budowę sieci i obiektów infrastruktury technicznej o powierzchni zabudowy do 40 m², obiektów niewymagających uzyskania pozwolenia na budowę, ścieżek, dojazdów do budynków, traktuje się jako zagospodarowanie terenu uzupełniające i towarzyszące zagospodarowaniu wynikającemu z przeznaczenia terenu i dopuszcza się ją na wszystkich terenach, jeśli nie stoi to w sprzeczności z ustaleniami planu dla poszczególnych terenów. Przytoczony wyżej zapis miejscowego planu oznacza, że Rada Gminy samodzielnie określiła, jakie działania nie będą skutkowały zmianą przeznaczenia terenu. Tego rodzaju uregulowania uznać należy za niedopuszczalne, gdyż mogą prowadzić do modyfikacji przepisów wynikających z ustawy i obejścia wymogu uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne.”;

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 10 grudnia 2019 r. sygn. akt II OSK 242/18, w którym Sąd stwierdził, iż: „(...) przewidziana w planie możliwość usytuowaniu na gruntach leśnych urzędzeń i sieci infrastruktury technicznej nie może być uznana za działalność związana z prowadzeniem gospodarki leśnej. **W tej sytuacji, dla możliwości przyjęcia takiego przeznaczenia gruntów leśnych wymagana była zgoda na zmianę przeznaczenia tych gruntów na cele nieleśne, takiej zgody jednak nie przedstawiono.** Stosownie do dyspozycji art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, przeznaczenie gruntów leśnych na cele nieleśne, może być dokonane jedynie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, sporządzonym w trybie określonym w przepisach o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z dyspozycją art. 7 ust. 2 ww. ustawy, każdy grunt ewidencyjnie leśny, niezależnie od wielkości jego powierzchni, wymaga uzyskania zgody stosownych organów, na zmianę przeznaczenia na cele nieleśne. Ustawa ta nie wprowadza ograniczeń dotyczących wielkości powierzchni gruntów leśnych, dla jakiej zgoda jest wymagana, a dla jakiej wymóg jej uzyskania nic obowiązuje. W judykaturze zgodnie przyjmuje się też, że brak zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych, (w sytuacji gdy jest wymagana) na cele nierolnicze (nieleśne), stanowi naruszenie procedury uchwalania planu uzasadniające stwierdzenie jego nieważności w całości lub w części. (zob. wyrok NSA z dnia 7 grudnia 2007 r., sygn. II OSK 1379/07; wyrok NSA z dnia 25 maja 2009 r., sygn. II OSK 1900/08; dostępne, [w:] CBOSA). Nie budzi on bowiem wątpliwości w świetle obowiązującego w dniu podjęcia uchwały przepisu art. 17 pkt 6 lit. c u.p.z.p., z którego jasno wynika, że uzyskanie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne stanowi jeden z elementów sekwencji czynności podejmowanych przez

organ (wójta, burmistrza albo prezydenta miasta), w ramach procedury planistycznej. Skoro, zgodnie z wolą ustawodawcy, wyrażoną w art. 7 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, każde grunty leśne, dla których ustalono w planie miejscowym przeznaczenie inne niż leśne, wymagają uzyskania zgody na zmianę ich przeznaczenia w formie decyzji administracyjnej, to nie można przyjąć, że dopuszczenie możliwości: rozbudowy istniejących urządzeń nadziemnych i podziemnych uzbrojenia terenów oraz lokalizacji nowych budowli typu stacja transformatorowa, zwalnia od uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne. Gdyby uzyskanie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych nie było wymagane w takich przypadkach, to racjonalny ustawodawca zawarłby stosowne zwolnienia w ramach ww. przepisów. Tymczasem definicja uzbrojeniu terenu została zawarta w art. 2 pkt 13 u.p.z.p., zgodnie z którą należy przez to rozumieć drogi, obiekty budowlane, urządzenia i przewody, o których mowa w art. 143 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, a zgodnie z ww. przepisem: "Przez budowę urządzeń infrastruktury technicznej rozumie się budowę drogi oraz wybudowanie pod ziemią, na ziemi albo nad ziemią przewodów lub urządzeń wodociągowych, kanalizacyjnych, ciepłowniczych, elektrycznych, gazowych i telekomunikacyjnych". W związku z powyższym Rada Miasta [...] nie była uprawniona do ustalenia w planie innego przeznaczenia niż leśne, terenu obejmującego grunty leśne bez uzyskania wymaganej zgody, tym bardziej, że z przedłożonej dokumentacji prac planistycznych wynika, że w odniesieniu do terenu 21ZL nie wystąpiono do właściwych organów o wyrażenie zgody na zmianę jego przeznaczenia na cele nieleśne. Brak uzyskania powyższej zgody narusza procedurę sporządzenia planu (art. 17 pkt 6 lit. c u.p.z.p.), co stanowi o istotnym naruszeniu trybu sporządzania planu miejscowego (zob. uchwała składu 7 sędziów NSA z dnia 29 listopada 2010 r., sygn. akt II OPS 1/10, ONSAiWSA 2013 r., nr 2, poz. 20).".

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 2 i 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, co stanowi zarówno o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego, jak i o istotnym naruszeniu trybu jego sporządzania.

W kontekście powyższych naruszeń organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z wymogiem art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego oraz istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. W przedmiotowej sprawie doszło

do naruszenia, w sposób istotny, zasad i trybu sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co oznacza w tym przypadku konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

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. Istotność powyższych naruszeń należy również kwalifikować przez pryzmat rozwiązań przestrzennych w nim przyjętych.

Zdaniem organu nadzoru naruszenie zasad oraz trybu sporządzania planu miejscowego, dotyczy większości terenów objętych planem miejscowym. Dotyczy również szeregu jednostek redakcyjnych. Biorąc pod uwagę fakt, iż plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego to jego ustalenia winny być czytelne oraz jednoznaczne. Przy opracowywaniu aktów prawnych, w postaci miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, należy przestrzegać podstawowych zasad, z których najważniejsze to:

- akt ten nie może zawierać postanowień wykraczających poza granice upoważnienia ustawowego, a także nie może wkraczać w sferę spraw zastrzeżonych do kompetencji innych organów;
- akt ten winien regulować wszystkie obligatoryjne kwestie wskazane w art. 15 ust. 2, przy uwzględnieniu przepisów odrębnych, stosownie do wymogu art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p.;
- akt ten nie może zawierać postanowień, których nie ma możliwości zastosowania w praktyce;
- układ aktu powinien być przejrzysty;
- redakcja aktu prawnego powinna odpowiadać zasadom legislacji;
- przestrzeganie trybu podejmowania uchwały.

Tymczasem żaden z powyższych warunków nie został spełniony. Układ aktu nie jest przejrzysty, co więcej znaczna część ustaleń planu miejscowego jest sprzeczna ze sobą (m.in. wzajemnie wykluczające się ustalenia części tekstowej oraz graficznej), a nawet sprzeczna wewnątrznie w ramach poszczególnych jednostek redakcyjnych. W odniesieniu do części terenów uchwała nie zawiera wszystkich obligatoryjnych treści. Redakcja uchwały narusza przez to zasady legislacji określone w załączniku do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908). Ponadto doszło do naruszenia trybu podjęcia uchwały.

Biorąc pod uwagę fakt, że organ nadzoru nie ma możliwości redagowania uchwały przy wydawaniu rozstrzygnięcia nadzorczego, to okoliczności niniejszej sprawy wskazują, że już uchwała w wersji podjętej przez radę nie spełniała kryterium komunikatywności. Stwierdzając nieważność ustaleń planu w części graficznej dla większości terenów, jak również jednostek redakcyjnych, bądź ich części, pozostała część uchwały nie tylko nie będzie spełniała kryterium komunikatywności, ale również będzie niewykonalna. W przedmiotowym przypadku liczba naruszeń przepisów prawa wpływa wprost na brak możliwości zastosowania chociażby części ustaleń planu w praktyce. W tym miejscu podkreślić należy, że rolą organu nadzoru nie jest weryfikacja poprawności legislacyjnej aktu (poprawianie jej komunikatywności), ale stwierdzenie jej zgodności z przepisami prawa. Z charakteru naruszeń przepisów prawa materialnego wynika, że w konsekwencji naruszając część przepisów, koniecznym jest eliminowanie całych jednostek terenowych.

Wskazane w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym naruszenia przepisów prawnych stanowią przede wszystkim naruszenie zasad tworzenia planu miejscowego, częściowo zaś naruszenie trybu jego sporządzania i w konsekwencji stanowią przesłankę do stwierdzenia jego nieważności. Mając na uwadze fakt, iż owe uchybienia dotyczą zarówno części tekstowej, jak i graficznej w odniesieniu do prawie wszystkich jednostek terenowych, to niezbędnym było stwierdzenie nieważności uchwały w całości (*quod vide* wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 15 września 2010 r., Sygn. akt II SA/Łd 713/10).

Ponadto stwierdzenie nieważności uchwały w całości umożliwi kontynuację rozpoczętej procedury planistycznej w oparciu o przepis art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p.

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 nieściśłość prawna czy też błąd, który nie ma wpływu na istotną treść aktu (wyrok WSA w Szczecinie z 13 kwietnia 2006 r., sygn. akt II SA/Sz 1174/05, LEX nr 296073). Ustalenia, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym, mają istotny wpływ na przyjęte rozwiązania przestrzenne, które byłyby inne gdyby zastosowano obowiązujące przepisy, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym.

W odniesieniu do podstaw stwierdzenia nieważności aktów organu samorządowego przyjmuje się, że już z samego brzmienia art. 91 ust. 1 w związku z art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż tylko istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały (aktu) organu gminy. **Za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące**

do skutków, które nie mogą być akceptowane w demokratycznym państwie prawnym. Zalicza się do nich między innymi naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (por. M. Stahl, Z. Kmiecik: w Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, str. 101-102). Na powyższe wskazuje również stanowisko judykatury, w tym m.in. wyrażone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 10 października 2017 r. sygn. akt IV SA/Wa 837/17, w którym Sąd stwierdził: *„Za istotne naruszenie prawa uznaje się bowiem uchybienie prowadzące do takich skutków, które nie mogą zostać zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym, które wpływają na treść uchwały. Do takich uchybień należą między innymi: naruszenie przepisów prawa wyznaczających kompetencje do wydania aktu, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał, jeżeli na skutek tego naruszenia zapadła uchwała innej treści, niż gdyby naruszenie nie nastąpiło.”*

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

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

Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 16 września 2008 r., w sprawie sygn. akt SK 76/06 (publ. OTK-A 2008/7/121, Dz. U. z 2008 r. Nr 170, poz. 1053), wydanego na tle kontroli konstytucyjnej dotyczącej art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wyjaśnił, że: *„Działalność*

*samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności, zgodnie z art. 171 ust. 1 Konstytucji RP. Sprawowanie nadzoru ustrojodawca powierzył Prezesowi Rady Ministrów, wojewodom i regionalnym izmom obrachunkowym (art. 171 ust. 2 Konstytucji RP). Nadzór nad działalnością samorządu sprawowany **jest według kryterium legalności.***”.

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

Zgodnie z zasadą praworządności, wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej **mają obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa**. Zobowiązanie organu do działania w granicach prawa oznacza w szczególności, że organ władzy publicznej powinien przestrzegać wszelkich norm związanych z kompetencjami tego organu, przy czym nie chodzi tu tylko o prawo materialne i ustrojowe, lecz także o normy procesowe (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 22 września 2006 r. w sprawie sygn. akt U 4/06, publ. Legalis numer 79197). Z punktu widzenia wszelkich regulacji procesowych istotne jest także, że z **zasady legalizmu wynika obowiązek rzetelnego wykonywania przez organy władzy publicznej powierzonych im zadań** (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 czerwca 2002 r., w sprawie sygn. akt P 13/01, publ. Legalis numer 54429), przy czym w wyroku tym Trybunał stwierdził również, że zasada ta oznacza, że „*na organy władzy publicznej nałożony jest obowiązek działania na podstawie oraz w granicach prawa (art. 7 Konstytucji). Ich działania, podstawa i granice tych działań powinny być ściśle wyznaczone przez prawo. Niedopuszczalne jest zatem działanie bez podstawy prawnej - wykraczające poza te granice (por. np. wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., P 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138).*”.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr 343/LIX/2022 Rady Gminy Staroźreby z 27 czerwca 2022 r. „*w sprawie Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów w obrębie geodezyjnym Nowa Wieś*”, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

Gminie, w świetle art. 98 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

Konstanty Radziwiłł
Wojewoda Mazowiecki

/podpisano bezpiecznym podpisem elektronicznym
weryfikowanym ważnym kwalifikowanym certyfikatem/