



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 29 kwietnia 2023 r.

WNP-I.4131.115.2023.JF

Rada Gminy Pniewy

Pniewy 2

05 – 652 Pniewy

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ust. 1, w związku z art. 86 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 i 572)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXVIII.438.23 Rady Gminy Pniewy z 27 marca 2023 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wskazanych działek we wsiach Kruszewek, Karolew, Przęsławice, Teodorówka, Budki Petrykowskie”, w odniesieniu do ustaleń zawartych w:

- § 33 pkt 1 lit. a, w zakresie sformułowania: „(...) tj. budynki mieszkalne, budynki gospodarcze oraz inne budynki i urządzenia służące wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno-spożywczemu (...)”;
- § 33 pkt 1 lit. c, w zakresie sformułowania: „(...) do innych celów związanych z pozarolniczą działalnością gospodarczą (...)”;
- § 33 pkt 1 lit. d;
- części graficznej, w zakresie nieprzekraczalnej linii zabudowy usytuowanej w granicach *strefy ograniczeń lokalizowania zabudowy od granic lasu*, w ramach terenu oznaczonego symbolem 2MNU, na załączniku nr 2 do uchwały;
- części graficznej, w zakresie nieprzekraczalnej linii zabudowy usytuowanej w granicach *strefy ograniczeń lokalizowania zabudowy od granic lasu*, w ramach terenu oznaczonego symbolem 6MNU, na załączniku nr 7 do uchwały;
- części tekstowej i części graficznej dla terenu oznaczonego symbolem 1ZN.

Uzasadnienie

Na sesji 27 marca 2023 r. Rada Gminy Pniewy podjęła uchwałę Nr LXVIII.438.23 „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wskazanych działek we wsiach Kruszewek, Karolew, Przęsławice, Teodorówka, Budki Petrykowskie”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, oraz art. 20 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu

i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r. poz. 503, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”.

Stosownie do zapisów art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p., miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego uchwalanym przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. Artykuł 94 Konstytucji RP stanowi, iż organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, a zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. W przypadku aktów prawa miejscowego z zakresu planowania przestrzennego, tj. w odniesieniu do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, regulację zasad i trybu ich sporządzania określa ustawa o p.z.p.

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

Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie. Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, która związana jest ze sporządzeniem aktu planistycznego, a więc jego zawartością (część tekstowa, graficzna). Zawartość aktu planistycznego określona została w art. 15 ustawy o p.z.p. Z kolei tryb uchwalenia planu, określony w art. 17 ustawy o p.z.p., odnosi się do kolejno podejmowanych czynności planistycznych, określonych przepisami ustawy, gwarantujących możliwość udziału zainteresowanych podmiotów w procesie planowania (poprzez składanie wniosków i uwag) i pośrednio do kontroli legalności przyjmowanych rozwiązań w granicach uzyskiwanych opinii i uzgodnień.

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

Zdaniem organu nadzoru, na podstawie art. 164 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 4 i 11 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego sporządzonej w Strasburgu w dniu 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607; z 2006 r. Nr 154, poz. 1107), bezspornym pozostaje fakt, iż społeczności lokalne mają, w zakresie określonym prawem, swobodę działania w każdej sprawie, która nie jest wyłączona z ich kompetencji lub nie wchodzi w zakres kompetencji innych organów

władzy. Problematyka planowania przestrzennego normowana jest przepisami ustawy o p.z.p., która w art. 3 ust. 1, do zadań własnych gminy, zalicza kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. W literaturze przedmiotu i w orzecznictwie, określane jest to mianem „władztwa planistycznego”. Uprawnia ono do autonomicznego decydowania o przeznaczeniu i zagospodarowaniu terenu. Władztwo to nie ma jednak charakteru absolutnego, zaś jego ograniczenia określone zostały ustawowo.

Zakres przedmiotowy władztwa planistycznego gminy, w ramach którego ma ona możliwość wpływu na sposób wykonywania prawa własności, przez właścicieli i użytkowników terenów objętych ustaleniami planu miejscowego, nie jest nieograniczony i został szczegółowo określony w ustawie o p.z.p. poprzez wskazanie obowiązkowej i fakultatywnej (dopuszczalnej) treści planu miejscowego (art. 15 ust. 2 i 3) oraz w rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. poz. 2404), w szczególności zaś w jego ustaleniach zawartych w § 3, 4 i 7.

Gmina może zatem samodzielnie decydować o sposobie zagospodarowania terenu, wprowadzając do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, bądź to precyzyjne zapisy, bądź też postanowienia ogólne dla poszczególnych terenów, pod tym jednak warunkiem, że następuje to bez naruszenia powyższych przepisów. Nie można zatem przyjąć, by obligatoryjne ustalenie planu, jakim jest przeznaczenie terenu, nie zostało w sposób precyzyjny określone w planie miejscowym.

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

Tymczasem, w przedmiotowej sprawie, jak wynika z treści § 33 pkt 1 lit. a, c oraz d uchwały, w brzmieniu: „*Dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem przeznaczenia **1RZM, 2RZM, 3RZM, 4RZM, 5RZM, 6RZM** ustala się: 1) Przeznaczenie: a) zabudowa zagrodowa tj. budynki mieszkalne, budynki gospodarcze oraz inne budynki i urządzenia służące wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno-spożywczemu, (...) c) adaptacja istniejących budynków gospodarczych i inwentarskich do innych celów związanych z pozarolniczą działalnością gospodarczą, d) zabudowa usługowa na gruntach klasy bonitacyjnej IV-VI na cele pozarolniczej działalności gospodarczej,*”, podczas gdy jednocześnie zgodnie z treścią ustaleń ogólnych zawartych w § 7 ust. 1 pkt 3 uchwały, w brzmieniu: „*1. Ustala się przeznaczenie (...) 3) teren zabudowy zagrodowej – oznaczony symbolem przeznaczenia terenu – **RZM;***”.

Biorąc pod uwagę fakt, iż w powyższych ustaleniach Rada Gminy Pniewy 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 w granicach ww. terenów oznaczonych symbolami: 1RZM, 2RZM, 3RZM, 4RZM, 5RZM i 6RZM, *de facto* nie jest możliwa realizacja zabudowy zagrodowej w ramach określonego przeznaczenia, w postaci budynku inwentarskiego, i to zarówno w ramach rodzinnego gospodarstwa hodowlanego, jak również w ramach gospodarstwa rolnego. Skoro bowiem stosownie do wymogów § 109, 110, 112, a także § 209 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, budynek inwentarski to budynek przeznaczony do hodowli inwentarza żywego, to brak możliwości jego realizacji uniemożliwił może jakąkolwiek realizację zabudowy zagrodowej.

Należy w tym miejscu podkreślić, że zgodnie z art. 55³ ustawy z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2022 r. poz. 1360, z późn. zm.) *„Za gospodarstwo rolne uważa się grunty rolne wraz z gruntami leśnymi, budynkami lub ich częściami, urządzeniami i inwentarzem, jeżeli stanowią lub mogą stanowić zorganizowaną całość gospodarczą, oraz prawami związanymi z prowadzeniem gospodarstwa rolnego.”* Powyższe oznacza, że w ramach ww. terenów nie jest możliwa realizacja określonego przeznaczenia, w postaci budynków, które funkcjonalnie składają się na zabudowę zagrodową, a tym samym nie będzie możliwe prowadzenie gospodarstwa rolnego, w tym także hodowlanego i specjalistycznego. Tym samym należy stwierdzić, iż ustalenia zawarte w § 33 pkt 1 lit. a, c oraz d uchwały, wykluczają zatem faktyczną realizację przeznaczenia określonego jako zabudowa zagrodowa, dla terenów oznaczonych symbolami: 1RZM, 2RZM, 3RZM, 4RZM, 5RZM i 6RZM.

Tymczasem, stosownie do dyspozycji art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p., ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Jednocześnie zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Zgodnie z § 4 pkt 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ustalenia tekstu projektu planu miejscowego dotyczące przeznaczenia terenów powinny zawierać określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania, a także symbol literowy i numer wyróżniający go spośród innych terenów. Stosownie do § 7 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, projekt rysunku planu powinien zawierać linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania.

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

Przeznaczenie terenu określone w planie miejscowym przez radę gminy, musi być jednoznaczne i precyzyjne, nie może bowiem budzić wątpliwości sposób jego zagospodarowania. Co więcej nie można pozostawić podmiotowi innemu niż rada możliwości określenia tego przeznaczenia, albo też uzależniać ustalonego w uchwale przeznaczenia od woli podmiotu innego niż gmina. Powyższe dotyczy również zasad zagospodarowania. Zmiana zaś przeznaczenia terenu, a także zasad zagospodarowania może zostać dokonana jedynie w drodze zmiany planu. Treść przepisów planu wraz z innymi przepisami determinuje sposób wykonywania prawa własności nieruchomości, położonych w obrębie obowiązywania danego planu miejscowego, zatem dokonany w nim wybór przeznaczenia terenu, nie może mieć charakteru dowolnego i nie może nasuwać żadnych wątpliwości co do funkcji danego terenu. Powyższe stanowisko możemy odnaleźć w orzecznictwie np. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 8 sierpnia 2012 r., sygn. akt II OSK 1334/12, publik. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>. oraz w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 marca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2673/12.

W tym przypadku, brak możliwości lokalizowania budynków inwentarskich, będących jednym z podstawowych elementów zabudowy zagrodowej, uniemożliwia jej faktyczną realizację, co oznacza, że faktyczna zabudowa na tych terenach to zabudowa jednorodzinna, albowiem to właśnie ona spełnia wszelkie wymogi określone w § 3 pkt 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Zgodnie bowiem z definicją zawartą w § 3 pkt 2 ww. rozporządzenia, przez zabudowę jednorodziną należy rozumieć *jeden budynek mieszkalny jednorodzinny lub zespół takich budynków, wraz z budynkami garażowymi i gospodarczymi, przy czym definicja budynku mieszkalnego jednorodzinnego określona została w sposób szczegółowy w art. 3 pkt 2a ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2023 r. poz. 682, z późn. zm.), zgodnie z którą „(...) należy przez to rozumieć budynek wolno stojący albo budynek w zabudowie bliźniaczej, szeregowej lub grupowej, służący zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, stanowiący konstrukcyjnie samodzielną całość, w którym dopuszcza się wydzielenie nie więcej niż dwóch lokali mieszkalnych albo jednego lokalu mieszkalnego i lokalu użytkowego o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30 % powierzchni całkowitej budynku*”. Natomiast w przepisie § 3 pkt 8 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, zdefiniowano również pojęcie budynku gospodarczego, jako *budynek przeznaczony do niezawodowego wykonywania prac warsztatowych oraz do przechowywania materiałów, narzędzi, sprzętu i płodów rolnych służących mieszkańcom budynku mieszkalnego, budynku zamieszkania zbiorowego, budynku rekreacji indywidualnej, a także ich otoczenia, a w zabudowie zagrodowej przeznaczony również do przechowywania środków produkcji rolnej i sprzętu oraz płodów rolnych*.

Organ nadzoru wskazuje, że z przytoczonych powyżej przepisów odrębnych wynika, iż zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna, stanowi inny rodzaj przeznaczenia, niż zabudowa zagrodowa, bowiem realizacja budynków mieszkalnych w ramach zabudowy zagrodowej, nie jest

tożsama z realizacją zabudowy jednorodzinnej.

Zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zarówno dla terenów rolnictwa z zakazem zabudowy, jak i terenów zabudowy związanej z rolnictwem przyjęto stosowne oznaczenia barwne oraz odpowiednie symbole RN i RZ, natomiast dla zabudowy mieszkaniowej przyjęto odrębne oznaczenia barwne i symbole: MN dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, MW dla zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej i ML dla zabudowy letniskowej lub rekreacji indywidualnej. Natomiast dla terenów usług przyjęto odpowiedni symbol klasy przeznaczenia terenu U.

Z przywołanych powyżej definicji oraz przepisów dotyczących oznaczeń barwnych i literowych dotyczących przeznaczenia terenów wynika jednoznacznie, iż „zabudowa zagrodowa” i „zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna”, a także zabudowa usługowa na cele pozarolniczej działalności gospodarczej są odmiennym przeznaczeniem terenu.

Tymczasem, jak wynika z wyjaśnień Wójta Gminy Pniewy zawartych w piśmie z 17 kwietnia 2023 r., stanowiącym odpowiedź na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 14 kwietnia 2023 r., znak: WNP-I.4131.115.2023.JF, *„Rada Gminy Pniewy, wychodząc naprzeciw oczekiwaniom nowoczesnego rolnictwa oraz potrzebie poszukiwania przez osoby prowadzące działalność rolniczą, nowych – dodatkowych form zatrudnienia, również w oparciu o pozarolnicze formy prowadzenia działalności gospodarczych, uchwaliła w § 33 pkt 1 lit. c i d uchwały nr LXVIII.438.23 z dnia 27.03.2023 r. możliwość prowadzenia na terenach zabudowy zagrodowej oznaczonej symbolem literowym RZM, pozarolniczej działalności gospodarczej w istniejących budynkach gospodarczych lub inwentarskich (po odpowiedniej ich adaptacji do celów działalności gospodarczej) lub w nowych budynkach usługowych – ograniczając jednak możliwość lokalizowania tych drugich wyłącznie na terenach gruntów klas IV-VI - nie podlegających ochronie. Rada Gminy Pniewy miała w tym miejscu na uwadze przepis art. 7 ust. 2 pkt 1) ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (t. j. Dz. U. z 2022 poz. 2409 z późn. zm.) Co prawda na terenach działek objętych miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego brak jest na dzień uchwalania planu miejscowego gruntów klas I-III podlegających ochronie, jednakże ewidencja gruntów i budynków jest stale modernizowana, możliwa jest sytuacja, w wyniku której następuje polepszenie klasy gruntu (...)*”.

Organ nadzoru ponownie podkreśla, że wykładnia art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., a także przepisów regulujących szczegółowo zakres projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, odnoszących się do sposobu zapisywania ustaleń w projekcie tekstu i rysunku planu miejscowego wskazuje, iż jest dopuszczalne z punktu widzenia obowiązującego prawa, takie określenie w planie miejscowym przeznaczenia terenów, które umożliwi realizację na tym samym terenie zadań o różnych funkcjach, wszakże pod jednym warunkiem, że wzajemnie się one nie wykluczają. Tymczasem, biorąc pod uwagę zapis § 33 pkt 1 lit. a, c oraz d uchwały, w tym przypadku mamy do czynienia z brakiem określenia w sposób jednoznaczny przeznaczenia dla terenów oznaczonych symbolami: 1RZM, 2RZM, 3RZM, 4RZM, 5RZM i 6RZM, bowiem brak możliwości lokalizowania budynków inwentarskich z jednoczesnym

wprowadzeniem zabudowy usługowej na cele pozarolniczej działalności gospodarczej, wyklucza *de facto* możliwość realizacji zabudowy zagrodowej.

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

- § 4 ust. 1 pkt 2, w brzmieniu: „1. Następujące oznaczenia graficzne na rysunku planu są ustaleniami planu: (...) 2) linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania;”;
- § 5 ust. 1 pkt 1, w brzmieniu: „1. Ilekroć w niniejszej uchwale jest mowa o: 1) terenie – należy przez to rozumieć fragment obszaru objętego planem o określonym przeznaczeniu i określonych zasadach zagospodarowania wydzielony na rysunku planu liniami rozgraniczającymi;”;
- § 6, w brzmieniu: „Ustala się linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania określone na rysunku planu.”.

Brak jednoznacznego określenia przeznaczenia terenów stanowi o istotnym naruszeniu art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania. Powyższe oznacza, w trybie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w części, o której mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, w celu doprowadzenia do spójności ustaleń części tekstowej planu, w zakresie określenia przeznaczenia ww. terenów.

W kontekście tegoż naruszenia, na szczególną uwagę zasługuje wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 10 czerwca 2009 r., sygn. akt II OSK 1854/08, z którego wynika, że „(...) miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa miejscowego, stanowiący o ograniczeniach w sposobie wykonywania prawa własności, winien stanowić o tym w sposób „czytelny i budzący jak najmniej wątpliwości interpretacyjnych”. Jeżeli tego nie czyni, budząc wątpliwości zasadniczej natury co do przeznaczenia terenu, to rzeczywiście może stanowić zagrożenie dla standardów demokratycznego państwa, powielając wątpliwości na etapie rozstrzygnięć indywidualnych. W konsekwencji taki plan to prosta droga do niekończących się sporów interpretacyjnych. I oczywiście nie chodzi tu o „zwykłe” wątpliwości interpretacyjne pojedynczych norm prawnych, poddające się wykładni, ale takie, które dotyczą kluczowych kwestii jak przeznaczenie terenu”.

Ponadto, w tym miejscu uzasadnienia należy wskazać, że zgodnie z art. 2 pkt 8 ustawy z 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2021 r. poz. 1990, z późn. zm.), „Ilekroć w ustawie jest mowa o: (...) 8) ewidencji gruntów i budynków (katastrze nieruchomości) – rozumie się przez to system informacyjny zapewniający gromadzenie,

aktualizację oraz udostępnianie, w sposób jednolity dla kraju, informacji o gruntach, budynkach i lokalach, ich właścicielach oraz o innych podmiotach władających lub gospodarujących tymi gruntami, budynkami lub lokalami”. Należy również zauważyć, iż stosownie do dyspozycji art. 21 ust. 1 ww. ustawy, podstawę planowania gospodarczego, planowania przestrzennego, wymiaru podatków i świadczeń, oznaczania nieruchomości w księgach wieczystych, statystyki publicznej, gospodarki nieruchomościami oraz ewidencji gospodarstw rolnych, stanowią dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków. W związku z powyższym, przy określaniu istniejącego stanu zagospodarowania działek, należy brać pod uwagę dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków.

Tymczasem, pomimo przekazanych przez Wójta Gminy Pniewy wyjaśnień zawartych w przywołanym wyżej piśmie z 17 kwietnia 2023 r., z których jednoznacznie wynika, iż: „(...) 2) Ustalając w §35 pkt 1) lit. b) możliwość adaptacji istniejącej zabudowy zagrodowej z możliwością jej przebudowy i rozbudowy dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem przeznaczenia 1ZN, Rada Gminy Pniewy kierowała się historycznym występowaniem zabudowy zagrodowej na terenie działki oznaczonej nr ewid. 14 z obrębu 0021 Kruszewek. (...) Na dostępnych obecnie mapach zasadniczych brak jest zinwentaryzowanej istniejącej zabudowy, z uwagi na fakt, iż uległa ona znacznym zniszczeniom, prawdopodobnie w wyniku działań wojennych. (...)”, w treści § 35 pkt 1 lit. b uchwały, dla terenu oznaczonego symbolem 1ZN, w ramach przeznaczenia ustalono: „adaptacja istniejącej zabudowy zagrodowej z możliwością jej przebudowy i rozbudowy;”. Jednocześnie w tym samym § 35 pkt 2 lit. b, c, e, f, g oraz h uchwały, określono odpowiednio: minimalną i maksymalną intensywność zabudowy, maksymalną powierzchnię zabudowy, maksymalną wysokość zabudowy, geometrię dachów, a także na rysunku planu miejscowego wrysowano nieprzekraczalne linie zabudowy w ramach terenu oznaczonego symbolem 1ZN, podczas gdy z danych zawartych w ewidencji gruntów i budynków wynika, że w granicach działki oznaczonej numerem ewidencyjnym 14/2 z obrębu Kruszewek w gminie Pniewy, położonej w granicach terenu 1ZN, brak istniejącej zabudowy.

Powyższe oznacza, że mimo faktycznego braku istniejącej zabudowy na terenie 1ZN, co potwierdza również Wójt Gminy Pniewy w ww. piśmie, Rada Gminy Pniewy ustaliła w § 35 pkt 1 lit. b uchwały, adaptację istniejącej zabudowy zagrodowej z możliwością jej przebudowy i rozbudowy, z uwagi na historyczne występowanie zabudowy na tym obszarze, co nie znajduje jednak potwierdzenia w danych z ewidencji gruntów i budynków. Tym samym istnieje konieczność, stosownie do dyspozycji art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., stwierdzenia nieważności części tekstowej i części graficznej w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 1ZN.

W tym miejscu uzasadnienia należy również zauważyć, iż zgodnie z:

- § 8 ust. 2 tekstu planu miejscowego, „2. Wszelka nowa zabudowa na terenach, na których ustalono nieprzekraczalne linie zabudowy musi być sytuowana zgodnie z tymi liniami.”;
- legendą rysunku planu stanowiącego załącznik nr 2 i nr 7 do niniejszej uchwały, w ramach obszarów objętych ochroną na podstawie przepisów odrębnych określono strefę ograniczeń lokalizowania zabudowy od granic lasu,

podczas gdy, w ramach terenów oznaczonych symbolami 2MNU i 6MNU (*vide* załącznik nr 2 i 7), wrysowano nieprzekraczalną linię zabudowy w granicach tej samej *strefy ograniczeń lokalizowania zabudowy od granic lasu*, mimo iż odpowiednio teren oznaczony symbolem:

- 2MNU, przylega od strony południowo-wschodniej do terenu lasu oznaczonego symbolem 4L, o którym mowa w § 34 pkt 1 uchwały;
- 6MNU, przylega od strony południowej do sąsiedniej działki oznaczonej numerem ewidencyjnym 127 z obrębu Budki Petrykowskie, gmina Pniewy, stanowiącej użytek leśny.

Tym samym należy stwierdzić, iż przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały, doszło do powstania ewidentnej sprzeczności pomiędzy zapisami części tekstowej a częścią graficzną, w zakresie szczególnych warunków zagospodarowania terenu związanych z odległością od lasu, co stanowi o naruszeniu § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który stanowi, że: *„2. Część graficzną projektu planu miejscowego sporządza się w sposób umożliwiający jednoznaczne jej powiązanie z częścią tekstową projektu 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 § 1 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 którym Sąd stwierdził, że: *„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.”*, czy też w wyroku:

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 marca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2673/12;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 6 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1458/11;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 13 lutego 2007 r., sygn. akt II OSK 508/06;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego z 20 grudnia 2007 r. sygn. akt II OSK 1732/06;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z 13 października 2009 r. sygn. akt II SA/Lu 393/09;

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 16 maja 2015 r. sygn. akt IV SA/Po 256/13;
- 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.

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 tę część uzasadnienia, 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 wykluczające się wzajemnie ustalenia tekstu planu z rysunkiem skutkują koniecznością stwierdzenia nieważności części graficznej uchwały, w zakresie o którym mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, w celu doprowadzenia do zgodności tekstu planu z rysunkiem w odniesieniu do szczególnych warunków zagospodarowania terenów oznaczonych symbolami 2MNU i 6MNU, związanych z odległością od lasu.

W tym miejscu należy również dodać, iż wyznaczenie *strefy ograniczeń lokalizowania zabudowy od granic lasu* na rysunku planu, z jednoczesnym określeniem, za pomocą nieprzekraczalnej linii zabudowy, sposobu sytuowania budynków bezpośrednio przy granicy (konturu) lasu, nie spełnia wymagań przepisów rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, w szczególności zawartych 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 2022 r. poz. 503).*”.

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

- 1) budynek wymieniony w § 213 rozporządzenia powinien być wykonany z elementów nierozprzestrzeniających ognia oraz nie może zawierać pomieszczeń zagrożonych wybuchem, a także musi 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 przywołanego wyżej rozporządzenia, czyli usytuowanie budynku bliżej niż 12 m, ale ewentualnej możliwości skorzystania z tego odstępstwa nie może przesądzać sposób wyznaczenia na rysunku planu nieprzekraczalnej linii zabudowy dopuszczający do realizacji budynków bezpośrednio przy granicy (konturu) lasu.

Tymczasem, w przedmiotowym planie miejscowym nie zostały uwzględnione wymogi § 271 ust. 8 ani ust. 8a ww. rozporządzenia, naruszając przez to również przepisy ustawy o p.z.p., z uwagi na fakt, że mimo wyznaczonej w sposób prawidłowy *strefie ograniczeń lokalizowania zabudowy od granic lasu*, jednocześnie wyznaczono na rysunku planu nieprzekraczalne linie zabudowy w sposób dopuszczający do realizacji budynków, na terenach oznaczonych symbolami 2MNU i 6MNU, bezpośrednio przy granicy (konturu) lasu zlokalizowanego na działkach oznaczonych odpowiednio numerami ewidencyjnymi:

- 7/2 z obrębu Kruszewek, gmina Pniewy, usytuowanego w ramach terenu oznaczonego symbolem 4L;
- 127 z obrębu Budki Petrykowskie, gmina Pniewy, usytuowanego w ramach terenu oznaczonego symbolem literowym RL - tereny kompleksów leśnych, o których mowa w uchwale Nr XXIX/208/2002 Rady Gminy Pniewy z 28 czerwca 2002 r. w sprawie *uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Pniewy* (Dz. Urz. Woj. Maz. Nr 221, poz. 5600, z późn. zm.).

Należy zatem zauważyć, iż ww. tereny 2MNU i 6MNU, przylegają do działek oznaczonych numerami ewidencyjnymi 7/2 z obrębu Kruszewek i 127 z obrębu Budki Petrykowskie, w gminie Pniewy, które stanowią odpowiednio: grunty leśne klasy bonitacyjnej VI, usytuowane w ramach terenu 4L, oraz grunty leśne klasy bonitacyjnej V, usytuowane poza granicami obszaru objętego planem.

W tej sytuacji organ nadzoru stwierdza, iż mimo ustalonej w sposób prawidłowy strefy ograniczonego sposobu zagospodarowania w odległości 12 m od lasu, jednoczesne wyznaczenie nieprzekraczalnej linii zabudowy na rysunku planu miejscowego w granicach tej strefy, dopuszcza jednak do realizacji budynków bezpośrednio przy granicy (konturu) lasu, co stanowi istotne naruszenie przepisów § 271 ust. 8 i 8a rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie oraz art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p.

Kwestia zgodności planu miejscowego z przepisami odrębnymi znalazła swoje odzwierciedlenie w judykaturze, w tym m.in. w wyroku:

- NSA z 8 stycznia 2015 r., sygn. akt II OSK 2674/14: *„Słuszne 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.”*;
- WSA w Warszawie z 20 stycznia 2016 r., sygn. akt IV SA/Wa 2894/15: *„Zawarcie w planie miejscowym ustaleń odwołujących się do stosowania i uwzględniania przepisów odrębnych winno znaleźć odzworowanie poprzez realizację tych przepisów w ustaleniach planistycznych.”*;
- WSA 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.”*.

W tym miejscu należy wskazać, 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.

Tymczasem, 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, z uwagi na fakt, że sytuowanie planowanej zabudowy zostało dopuszczone niezgodnie z dyspozycją wskazanych powyżej przepisów.

Istotą regulacji planu miejscowego, nie jest tylko i wyłącznie odwołanie się do bliżej nie określonych 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. Dopuszczalną planem lokalizację budynków określono za pomocą nieprzekraczalnej linii zabudowy, wyznaczając tym samym obszar tzw. „ruchu budowlanego”. Skoro tak, to linia ta nie może być wyznaczona z naruszeniem przepisów odrębnych. Sporządzając plan miejscowy nie chodzi bowiem o wprowadzenie ogólnego zapisu, w tym przypadku w części graficznej planu, bez jego korelacji z pozostałymi ustaleniami planistycznymi zawartymi w części tekstowej i graficznej, ale o konkretne ustalenia w tych aktach polityki przestrzennej gminy, 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, ustalone w planie miejscowym (art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p.), powinno być adekwatne do uwarunkowań zarówno kulturowych, społecznych, gospodarczych, ekonomicznych, jak i środowiskowych. Zdaniem Wojewody Mazowieckiego, zgodność planu miejscowego z przepisami odrębnymi winna również uwzględniać 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, stosownie do regulacji art. 35 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2023 r. poz. 682, z późn. zm.), 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 przeznaczzonego w planie pod las. Tym bardziej

stosowne ograniczenia winny być wskazane zarówno w części tekstowej, jak i graficznej. W tym przypadku wyznaczenie w części graficznej planu nieprzekraczalnej linii zabudowy w granicach *strefy ograniczeń lokalizowania zabudowy od granic lasu* stanowi tym samym istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego.

Na powyższe wskazuje również stanowisko judykatury, w tym m.in. 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. (...)”*.

Ponadto poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru w kwestii uwzględniania w sporządzanych planach miejscowych granicy lasów, uwzględnione zostały przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, m.in. w orzeczeniach z:

- 15 października 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1515/13;
- 27 listopada 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1705/13;
- 30 grudnia 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1851/13;
- 25 czerwca 2014 r., sygn. akt IV SA/Wa 629/14;
- 22 lipca 2014 r., sygn. akt IV SA/Wa 595/14;
- 12 maja 2015 r. sygn. akt IV SA/Wa 280/15;
- 20 stycznia 2016 r., sygn. akt IV SA/Wa 2894/15;
- 15 czerwca 2016 r., sygn. akt IV SA/Wa 525/16;
- 22 maja 2019 r., sygn. akt IV SA/Wa 349/19.

Z przytoczonych w niniejszym rozstrzygnięciu przepisów, a także stanowisk judykatury i doktryny, wyraźnie wynika, że nie może istnieć sprzeczność pomiędzy ustaleniami części tekstowej i graficznej, zaś takie naruszenie kwalifikowane jest jako istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego i na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. oznacza, w tym przypadku, konieczność stwierdzenia nieważności części graficznej uchwały, w zakresie, o którym mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, w celu doprowadzenia do spójności tekstu planu z rysunkiem, w zakresie zastosowania linii zabudowy uwzględniającej jednocześnie wprowadzenie w sposób prawidłowy *strefy ograniczeń lokalizowania zabudowy od granic lasu*.

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

zagospodarowania przestrzennego, co oznacza w tym przypadku konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w części.

Istotność naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego należy przy tym kwalifikować, jako bezwzględny wymóg spełnienia dyspozycji przepisów, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym. Istotność powyższych naruszeń należy również kwalifikować przez pryzmat rozwiązań przestrzennych w nim przyjętych.

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

W odniesieniu do podstaw stwierdzenia nieważności aktów organu samorządowego przyjmuje się, że już z samego brzmienia art. 91 ust. 1 w związku z art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż tylko istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały (aktu) organu gminy. Za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być akceptowane w demokratycznym państwie prawnym. Zalicza się do nich między innymi naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (por. M. Stahl, Z. Kmiecik: w Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, str. 101-102).

Na powyższe wskazuje również stanowisko judykatury, w tym m.in. wyrażone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 10 października 2017 r. sygn. akt IV SA/Wa 837/17, w którym Sąd stwierdził: *„Za istotne naruszenie prawa uznaje się bowiem uchybienie prowadzące do takich skutków, które nie mogą zostać zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym, które wpływają na treść uchwały. Do takich uchybień należą między innymi: naruszenie przepisów prawa wyznaczających kompetencje do wydania aktu, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał, jeżeli na skutek tego naruszenia zapadła uchwała innej treści, niż gdyby naruszenie nie nastąpiło.”*

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

Wskazana regulacja, określając kategorie wad (istotne naruszenie prawa, nieistotne naruszenie prawa), wyznacza podstawy do stwierdzenia nieważności uchwały. Za nieistotne

naruszenia prawa uznaje się naruszenia drobne, niedotyczące istoty zagadnienia, a zatem będą to takie naruszenia prawa, jak błąd lub nieściśłość prawna niemająca wpływu na materialną treść uchwały. Natomiast do kategorii istotnych naruszeń należy zaliczyć naruszenia znaczące, wpływające na treść uchwały, dotyczące meritum sprawy jak np. naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, przepisów podstawy prawnej podejmowanych uchwał, przepisów ustrojowych, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.

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

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

Zgodnie z zasadą praworządności, wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej mają obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa. Zobowiązanie organu do działania w granicach prawa oznacza w szczególności, że organ władzy publicznej powinien przestrzegać wszelkich norm związanych z kompetencjami tego organu, przy czym nie chodzi tu tylko o prawo materialne i ustrojowe, lecz także o normy procesowe (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 22 września 2006 r. w sprawie sygn. akt U 4/06, publ. Legalis numer 79197).

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

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

Wziąwszy powyższe pod uwagę organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr LXVIII.438.23 Rady Gminy Pniewy z 27 marca 2023 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wskazanych działek we wsiach Kruszewek, Karolew, Przęsławice, Teodorówka, Budki Petrykowskie”, 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.

Tobiasz Bocheński
Wojewoda Mazowiecki

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym