



**WOJEWODA MAZOWIECKI**

Warszawa, 05 września 2022 r.

WNP-I.4131.204.2022.MW1

**Rada Gminy Rząśnik**

ul. Jesionowa 3  
07 – 205 Rząśnik

**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, 1079 i 1561)

**stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XLVII.294.2022 Rady Gminy Rząśnik z 27 lipca 2022 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części gminy Rząśnik”, w części dotyczącej ustaleń:

- § 5 ust. 3, w odniesieniu do sformułowania: „(...) zawarte w Rozdziale IV (...)”;
- § 12 pkt 1 lit. g, w odniesieniu do sformułowania: „(...) 3.KDW (...)”;
- § 12 pkt 1 lit. r, w odniesieniu do sformułowania: „(...) na działkach nr ewid. 224 od strony południowej obszaru i nr ewid. 361 od strony wschodniej obszaru, (...)”;
- § 26, w zakresie zdania wprowadzającego, w odniesieniu do sformułowania: „(...) 7. (...) 3 (...)”, użytego po sformułowaniu 27.ZL2;
- części tekstowej, w odniesieniu do sformułowania: „(...) Rozdział 3. (...)”, zamieszczonego w ramach przywołania numeru rozdziału zatytułowanego „Ustalenia końcowe”;
- części tekstowej i graficznej, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 24.MNU, 5.MN/ZZ, 14.MN/ZZ1, 14.MN/ZZ2, 16.MN/ZZ, 20.MN/ZZ1 i 17.RM/ZZ;
- części tekstowej i graficznej, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 8.ML2, w zakresie działki oznaczonej numerem ewidencyjnym 115/8 z obrębu 0026 Wólka Wojciechówek, jednostka ewidencyjna Rząśnik, stanowiącej częściowo użytek ewidencyjnie leśny;
- części graficznej, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 27.ZL3, w zakresie pierwszej cyfry zakończonej kropką, oznaczającej numer obszaru oraz drugiej cyfry wyróżniającej teren

spośród innych terenów o tym samym przeznaczeniu w obrębie tego samego obszaru: „(...) 27. (...) 3 (...)”.

### **Uzasadnienie**

Na sesji 27 lipca 2022 r. Rada Gminy Rzęśnik podjęła uchwałę Nr XLVII.294.2022 „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części gminy Rzęśnik”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 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.

Stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p. „*W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) 10) zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej;*”. Konkretyzację ww. przepisu odnajdziemy w, mającym zastosowanie w przedmiotowej sprawie, § 4 pkt 9 lit. a i b 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 modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej powinny zawierać m.in. określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami, klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych oraz określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym.

Tymczasem, jak wynika z ustaleń części tekstowej planu, zawartych w:

- § 5 ust. 3 uchwały, w brzmieniu: „*Dla każdego z terenów, o których mowa w ust. 2, obowiązują łącznie ustalenia ogólne zawarte w Rozdziale II, ustalenia szczegółowe zawarte w Rozdziale III oraz ustalenia końcowe zawarte w Rozdziale IV niniejszej uchwały.*”, **co oznacza zamieszczenie błędnego odwołania do rozdziału, który nie istnieje, bowiem ustalenia końcowe opisane zostały kolejnym numerem 3, co oznacza podwójną numerację;**
- § 12 pkt 1 lit. g uchwały, w brzmieniu: „*W zakresie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji oraz minimalnej liczby miejsc do parkowania i sposobu ich realizacji ustala się: 1) powiązanie obszaru objętego ustaleniami planu z układem zewnętrznym oraz obsługę komunikacyjną tych obszarów: (...) g) dla obszaru nr 7 poprzez drogę wewnętrzną*

- 3.KDW (ul. Akacyjowa),”, podczas gdy z rysunku planu miejscowego, stanowiącego załącznik nr 3, o którym mowa w § 1 ust. 2 uchwały wynika, iż obsługa komunikacyjna dla obszaru nr 7 odbywa się poprzez drogę wewnętrzną 7.KDW stanowiącą ul. Akacyjową;
- § 12 pkt 1 lit. r uchwały, w brzmieniu: „W zakresie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji oraz minimalnej liczby miejsc do parkowania i sposobu ich realizacji ustala się: 1) powiązanie obszaru objętego ustaleniami planu z układem zewnętrznym oraz obsługę komunikacyjną tych obszarów: (...) r) dla obszaru nr 18 poprzez drogi wewnętrzne położone na działkach nr ewid. 224 od strony południowej obszaru i nr ewid. 361 od strony wschodniej obszaru, poza obszarem objętym planem,”
  - podczas gdy z rysunku planu miejscowego, stanowiącego załącznik nr 11, o którym mowa w § 1 ust. 2 uchwały wynika, iż obsługa komunikacyjna dla obszaru nr 18 odbywa się poprzez drogi wewnętrzne położone na działkach ewidencyjnych o numerach 224 z obrębu Lubiel Stary od strony południowej obszaru i 264 z obrębu Lubiel Stary od strony wschodniej obszaru, poza obszarem objętym planem;
  - § 26 uchwały, w zakresie zdania wprowadzającego, w brzmieniu: „Dla terenów lasów oznaczonych na rysunku planu symbolem 3.ZL, 6.ZL, 7.ZL1, 7.ZL2, 8.ZL1, 8.ZL2, 8.ZL3, 9.ZL1, 9.ZL2, 10.ZL, 11.ZL, 12.ZL, 13.ZL, 15.ZL, 20.ZL1, 20.ZL2, 27.ZL1, 27.ZL2, 7.ZL3 (...)”
  - podczas gdy z rysunków planu miejscowego, o których mowa w § 1 ust. 2 uchwały wynika, iż brak terenu oznaczonego symbolem 7.ZL3, przy czym zgodnie z załącznikiem nr 17 ustalono przeznaczenie dla terenu oznaczonego symbolem 27.ZL3.

Powyższe znajduje również odzwierciedlenie w stanowisku Rady Gminy Rząśnik, zawartym w piśmie z 22 sierpnia 2022 r., znak: PP.672.7.2022, stanowiącym odpowiedź na zawiadomienie Wojewody Mazowieckiego o wszczęciu postępowania nadzorczego z 18 sierpnia 2022 r., znak: WNP-I.4131.204.2022.MW1, w którym stwierdzono, że: „(...) Ad. tiret trzecie: Organ nadzoru słusznie zwrócił uwagę na ustaloną w § 12 pkt 1 lit. g uchwały, obsługi komunikacyjnej poprzez drogę wewnętrzną 3.KDW dla obszaru nr 7. W istocie zapis ten powinien brzmieć g) dla obszaru nr 7 poprzez drogę wewnętrzną (ul. Akacyjowa) Ad. tiret czwarte: Organ nadzoru słusznie zwrócił uwagę na omyłkę pisarską dotyczącą obsługi komunikacyjnej obszaru nr 18, w kontekście rysunku planu miejscowego nr 11. (...) Ad. tiret piąte: Organ nadzoru słusznie zwrócił uwagę na omyłkę pisarską. Podczas pisania ustaleń dla terenu 27.ZL3 omyłkowo pominięto cyfrę 2, przyczyniając się do utworzenia ustaleń dla terenu 7.ZL3, którego w tym planie nie ma. Tym samym plan nie zawiera”

*ustaleń tekstowych dla terenu 27.ZL3 Ad. tiret szóste: Organ nadzoru słusznie zwrócił uwagę na omyłkę pisarską. Podczas pisania ustaleń dla terenu 27.ZL3 omyłkowo pominięto cyfrę 2, przyczyniając się do utworzenia ustaleń dla terenu 7.ZL3, którego nie ma na rysunku planu.*

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

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

Stanowisko judykatury potwierdza również doktryna:

- Igor Zachariasz *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Komentarz LEX*, Warszawa 2013 LEX a Wolters Kluwer business, str. 153 teza 2. do art. 15: „Projekt planu miejscowego zawiera część tekstową i graficzną. Zgodnie z poglądem reprezentowanym w orzecznictwie sądów administracyjnych, rysunek planu jako znak graficzny nie może wiązać bezpośrednio, nie spełnia bowiem wymogów normy prawnej związanych z jej klasyczną budową: hipoteza, dyspozycja, sankcja. Rysunek planu w procesie stosowania prawa może być uwzględniony tylko w takim zakresie, w jakim jest "opisany" w tekście planu, ściślej - w jakim tekst planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku.”;
- Zygmunt Niewiadomski *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne Komentarz*, Warszawa

2013, Wydawnictwo C.H. Beck, str. 157 teza 2. do art. 15 „Projekt planu miejscowego a zatem przyszyły 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 także 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, a także tekstu planu z rysunkiem, skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w zakresie ustaleń, o których mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, w celu doprowadzenia do wewnętrznej spójności aktu.

Ponadto, dokonując analizy przedmiotowej uchwały stwierdzono, iż ustalenia:

- **§ 16 ust. 1 i 2** uchwały, w zakresie przeznaczenia oraz zasad kształtowania zabudowy i zagospodarowania dla terenów oznaczonych symbolami: **5.MN/ZZ, 14.MN/ZZ1, 14.MN/ZZ2, 16.MN/ZZ i 20.MN/ZZ1;**
- **§ 17 ust. 2 pkt 4** uchwały, w zakresie wskaźnika minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej dla terenu oznaczonego symbolem **24.MNU;**
- **§ 23 ust. 1 i 2** uchwały, w zakresie przeznaczenia zasad kształtowania zabudowy i zagospodarowania dla terenu oznaczonego symbolem **17.RM/ZZ,**

naruszają ustalenia obowiązującego Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Rząśnik, przyjętego uchwałą Nr XLIII.198.2017 Rady Gminy Rząśnik z 28 września 2017 r., zwanego dalej „Studium”, co stanowi o naruszeniu art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 w związku z art. 9 ust. 4 ustawy o p.z.p.

Wiążący charakter studium wynika z przepisu art. 9 ust. 4 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „*Ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych*”, ale również z przepisu art. 15 ust. 1 zd. 1 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „*Wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem, wraz z uzasadnieniem.*” oraz art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., w myśl którego plan miejscowy uchwała rada gminy po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Szczególny charakter studium i jego znaczenie w procesie planistycznym podkreśla ustawodawca w art. 27 ustawy o p.z.p. stanowiąc, iż zmiana studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane. Jednocześnie, stosownie do art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Skoro zarówno plan miejscowy, jak i studium składają się z części tekstowej i graficznej, a ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, to w celu zbadania czy ustalenia planu miejscowego nie naruszają ustaleń studium konieczne jest nie tylko porównanie części graficznej (rysunku) planu i studium, ale również tekstu planu z tekstem studium. Zakres i sposób tego związania uzależniony jest od ustaleń zawartych w studium, od zakresu i szczegółowości ustaleń w części tekstowej, a także stopnia powiązania części tekstowej z częścią graficzną. Zawsze jednak – niezależnie od zawartości części tekstowej i części graficznej studium – podstawę stwierdzenia, że plan miejscowy nie narusza ustaleń studium, w rozumieniu art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., stanowią łącznie część tekstowa oraz część graficzna planu miejscowego i studium.

Istotnym wydaje się fakt, iż w studium nie tylko **dokonuje się kwalifikacji poszczególnych obszarów gminy i ich przeznaczenia, ale również określa się, m.in. minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne**, co wynika wprost z, mającego zastosowanie w przedmiotowej sprawie, § 6 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz. U. Nr 118, poz. 1233). Chociaż studium nie ma mocy aktu powszechnie obowiązującego, nie jest aktem prawa miejscowego, to jako akt planistyczny określa politykę przestrzenną gminy i bezwzględnie wiąże organy gminy przy sporządzeniu miejscowego planu

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

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

W ocenie organu nadzoru, **określenie innego przeznaczenia terenu, czy też ustalenie innych wskaźników zagospodarowania terenu lub parametrów kształtowania zabudowy (tzw. parametrów urbanistycznych), w planie miejscowym niż w studium, należy zakwalifikować, jako istotne naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego, co stanowi przesłankę do stwierdzenia jego nieważności w całości lub części** (poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru podzielił m.in. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku: z 2 października 2014 r., sygn. akt II OSK 1599/14; z 12 lutego 2013 r., sygn. akt II OSK 2460/12).

W tym miejscu dodać również należy, iż w zakresie parametrów i wskaźników urbanistycznych, należy mieć na uwadze, że w studium określa się ich maksymalne i minimalne wielkości (w zależności od rodzaju) dopuszczone na danym terenie. Zatem parametry i wskaźniki urbanistyczne określone w planie miejscowym mogą być inne niż te określone w studium, **pod warunkiem jednak, że nie przekraczają one wielkości w nim wyznaczonych.**

Zgodnie z częścią graficzną Studium (załącznik nr 4 do uchwały Nr XLIII.198.2017 z 28 września 2017 r., w skali 1:10 000) teren oznaczony w planie miejscowym symbolem **24.MNU**, stanowi **obszar funkcjonalny określony jako tereny zabudowy mieszkaniowo-usługowej**, oznaczony

symbolem **MU**, dla którego jako funkcję podstawową ustalono zabudowę mieszkaniową oraz towarzyszące jej usługi nieuciążliwe, w szczególności komercyjne tj. usługi handlu i gastronomii.

Z części tekstowej Studium, stanowiącej załącznik nr 2 do uchwały Nr XLIII.198.2017 z 28 września 2017 r., zawartej na str. 16, wynika, że dla obszarów funkcjonalnych oznaczonych symbolem **MU**, obowiązują następujące ustalenia: „(...) *Wskaźniki zabudowy i zagospodarowania terenu do uszczegółowienia w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, przy zachowaniu: (...) minimalnej powierzchni biologicznie czynnej – 35 % powierzchni działki budowlanej;*”, **podczas gdy w treści § 17 ust. 2 pkt 4 planu miejscowego, dla terenu oznaczonego symbolem 24.MNU, określono:** „Dla terenu, o którym mowa w ust. 1, w zakresie ochrony krajobrazu, zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu, a także kształtowania krajobrazu ustala się: (...) 4) **minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej: 25%**”.

Powyższe potwierdza również Rada Gminy Rząśnik w piśmie z 22 sierpnia 2022 r., w którym stwierdzono, że: „(...) **Organ nadzoru słusznie zwrócił uwagę na nieściśłość minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej w kontekście ustaleń obowiązującego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Rząśnik. (...)**”.

W tym miejscu organ nadzoru ponownie podkreśla, że ustalenia planu miejscowego są konsekwencją zapisów studium. W związku z czym, ustalone w studium minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne, również wiążą organy gminy przy sporządzaniu planu miejscowego, zaś zmiana tych parametrów może zostać dokonana jedynie poprzez zmianę ustaleń Studium.

Tym samym należy stwierdzić, iż Rada Gminy Rząśnik naruszyła ustalenia Studium, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem **24.MNU**, w zakresie wskaźnika minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej, bowiem ustalenia te stoją w ewidentnej sprzeczności z ustaleniami Studium.

Wskazać przy tym należy, iż ustalenia w zakresie **minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do działki budowlanej określa się obowiązkowo**, co wynika wprost z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., a także z § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu planu miejscowego, a tym samym istnieje konieczność **stwierdzenia nieważności całej jednostki terenowej oznaczonej symbolem 24.MNU**, bowiem

**zgodnie z wolą ustawodawcy nie jest możliwe obowiązywanie planu miejscowego bez tegoż wskaźnika.**

Z kolei zgodnie z częścią graficzną Studium (załącznik nr 4 do uchwały Nr XLIII.198.2017 z 28 września 2017 r., w skali 1:10 000) tereny oznaczone w planie miejscowym symbolami: **5.MN/ZZ, 14.MN/ZZ1, 14.MN/ZZ2, 16.MN/ZZ, 20.MN/ZZ1 i 17.RM/ZZ**, stanowią **obszar funkcjonalny określony jako tereny istniejącej zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i/lub istniejącej zabudowy zagrodowej położone na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią**, oznaczony symbolem **Mz**, dla którego jako funkcję podstawową ustalono **istniejącą** zabudowę mieszkaniową jednorodziną i/lub zabudowę zagrodową **bez prawa rozbudowy, nadbudowy i przebudowy**, a funkcję uzupełniającą jako **istniejące** usługi nieuciążliwe **bez prawa rozbudowy, nadbudowy i przebudowy** oraz niezbędne do prawidłowego funkcjonowania tych terenów **istniejące** urządzenia infrastruktury technicznej i istniejąca komunikacja.

Ponadto, z części tekstowej Studium, stanowiącej załącznik nr 2 do uchwały Nr XLIII.198.2017 z 28 września 2017 r., zawartej na str. 13, wynika, że dla obszarów funkcjonalnych oznaczonych symbolem **Mz**, obowiązują następujące ustalenia: „(...) **utrzymanie istniejącej zabudowy mieszkaniowej bez możliwości jej rozbudowy, nadbudowy i przebudowy; (...) zakaz lokalizacji nowej zabudowy.** (...)”, podczas gdy w treści:

- § 16 ust. 1 i 2 planu miejscowego, dla m.in. terenów oznaczonych symbolami: **5.MN/ZZ, 14.MN/ZZ1, 14.MN/ZZ2, 16.MN/ZZ i 20.MN/ZZ1**, określono: „1) przeznaczenie podstawowe: zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna w obszarze szczególnego zagrożenia powodzią; 2) za zgodną z przeznaczeniem podstawowym uznaje się lokalizację: a) budynków gospodarczych, garażowych, b) dojść i dojazdów, c) miejsc postojowych, d) zieleni urządzonej; 3) przeznaczenie uzupełniające: a) usługi nieuciążliwe, b) drogi wewnętrzne, c) zbiorniki wodne o powierzchni nie większej niż 1000m<sup>2</sup>, d) obiekty i urządzenia infrastruktury technicznej, z wyłączeniem tych, o których mowa w §13 ust. 1 pkt 4. 2. Dla terenu, o którym mowa w ust. 1, w zakresie ochrony krajobrazu, zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu, a także kształtowania krajobrazu ustala się: 1) maksymalny wskaźnik powierzchni zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej: 30%; 2) minimalny wskaźnik intensywności zabudowy: 0,001; 3) maksymalny wskaźnik intensywności zabudowy: 0,4; 4) minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej: 30%;

5) maksymalna wysokość: a) budynków mieszkalnych: 10,5 m, nie więcej niż 3 kondygnacje, b) pozostałych budynków: 5 m.”;

- § 23 ust. 1 i 2 planu miejscowego, dla terenu oznaczonego symbolem **17.RM/ZZ**, określono: „1) przeznaczenie podstawowe: zabudowa zagrodowa; 2) za zgodną z przeznaczeniem podstawowym uznaje się lokalizację: a) budynków gospodarczych, garażowych, b) dojść i dojazdów, c) miejsc postojowych, d) zieleni urządzonej; 3) przeznaczenie uzupełniające: a) usługi nieuciążliwe, b) drogi wewnętrzne, c) zbiorniki wodne o powierzchni nie większej niż 1000m<sup>2</sup>, d) obiekty i urządzenia infrastruktury technicznej, z wyłączeniem tych, o których mowa w §13 ust. 1 pkt 4. 2. Dla terenu, o którym mowa w ust. 1, w zakresie ochrony krajobrazu, zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu, a także kształtowania krajobrazu ustala się: 1) maksymalny wskaźnik powierzchni zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej: 30%; 2) minimalny wskaźnik intensywności zabudowy: 0,001; 3) maksymalny wskaźnik intensywności zabudowy: 0,4; 4) minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej: 40%; 5) maksymalna wysokość budynków: 10,5 m, nie więcej niż 3 kondygnacje.”.

Powyższe oznacza, iż **wbrew ustalonemu w Studium zakazowi lokalizacji nowej zabudowy, bądź też rozbudowy czy też nadbudowy już istniejącej zabudowy**, Rada Gminy Rząśnik dopuściła w planie miejscowym dla terenów oznaczonych symbolami: **5.MN/ZZ, 14.MN/ZZ1, 14.MN/ZZ2, 16.MN/ZZ, 20.MN/ZZ1 i 17.RM/ZZ**, możliwość realizacji nowej zabudowy, czy też rozbudowy i nadbudowy budynków już istniejących, m.in. poprzez ustalenie zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu, w tym m.in. maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy, minimalnej powierzchni biologicznie czynnej, maksymalnej wysokości zabudowy oraz nieprzekraczalnych linii zabudowy – zgodnie z rysunkiem planu, kąta nachylenia połaci dachowej, **co oznacza sprzeczność z ustaleniami Studium.**

Możliwość realizacji nowej zabudowy na ww. terenach wynika również z ustalonych na rysunkach planu nieprzekraczalnych linii zabudowy, przez które zgodnie z § 2 ust. 1 pkt 6 uchwały, należy rozumieć „linię określającą najmniejszą dopuszczalną odległość zewnętrznej ściany budynku”.

**Organ nadzoru nie podziela stanowiska Rady Gminy Rząśnik zawartego w piśmie z 22 sierpnia 2022 r., w którym stwierdzono, że: „(...) Zgodnie z Załącznikiem nr 2 do uchwały nr XLIII.198.2017 Rady Gminy Rząśnik z dnia 28 września 2017 r., Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Rząśnik, Część II. Kierunki rozwoju i polityka**

przestrzenna, str. 9: „Tereny funkcjonalne wydzielono, uwzględniając istniejące zainwestowanie w zakresie mieszkalnictwa, usług publicznych i komercyjnych, turystyki i rekreacji, rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej oraz uwarunkowań wynikających z przepisów odrębnych, przy czym: „1) Obszary funkcjonalne zainwestowania i rozwoju gminy uwzględniają istniejący stan zagospodarowania, dyspozycje obowiązujących planów miejscowych oraz prognozowane potrzeby. Zasięgi wydzieleni terenów stanowią wytyczne do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, mogą być jednak korygowane w trybie ich opracowywania i nie wymagają przeprowadzania zmiany Studium;” W związku z powyższym, podziały terenów w studium na tereny M i Mz można traktować w sposób elastyczny. Ponadto wskazuje się na fakt, iż zasięg obszarów szczególnego zagrożenia powodzią wyznaczony w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Rząśnik odbiega od zasięgu tych obszarów udostępnionych przez Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie. Projekt planu miejscowego został uzgodniony pismem znak: BI.RPP.610.209.2021.SRR z dnia 23.07.2021r z organem Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Białymstoku, a także pismem znak WA.RPP.610.321.2021.AP z dnia 30.07.2021 r. z organem Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Warszawie co potwierdza, iż przyjęte zasięgi obszarów szczególnego zagrożenia powodzią w uchwalonym planie miejscowym są prawidłowe. Ponadto Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej uzgodnił plan miejscowy również w zakresie dopuszczenia zabudowy na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią w miejscach, gdzie głębokość wody w przypadku powodzi nie przekroczy 0,5 m. Biorąc więc pod uwagę zarówno elastyczność ustaleń studium w tym zakresie, rozbieżności pomiędzy zasięgami obszarów szczególnego zagrożenia powodzią a także fakt uzgodnienia projektu planu z właściwymi organami w tym zakresie, uznać należy iż przedmiotowy plan miejscowy nie narusza ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Rząśnik.”, **bowiem z ww. ustaleń Studium wynika jednoznacznie, iż w ramach obszarów funkcjonalnych Mz istnieje możliwość jedynie utrzymania istniejącej zabudowy mieszkaniowej bez możliwości jej rozbudowy, nadbudowy i przebudowy oraz zakaz lokalizacji nowej zabudowy.**

W tym miejscu uzasadnienia należy zwrócić uwagę na fakt, iż **dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej w obszarze szczególnego zagrożenia powodzią**, oznaczonej na rysunku planu



symbolem **20.MN/ZZ2** (*vide* załącznik nr 12), Rada Gminy Rząśnik ustaliła w sposób prawidłowy w treści:

- § 15 ust. 1 pkt 1 i 2 uchwały, przeznaczenie podstawowe jako *istniejąca zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna w obszarze szczególnego zagrożenia powodzią*, za zgodne z przeznaczeniem podstawowym lokalizację *istniejących budynków gospodarczych, garażowych*;
- § 15 ust. 1 pkt 3 uchwały, przeznaczenie uzupełniające jako *istniejące usługi nieuciążliwe*;
- § 15 ust. 3 pkt 1 uchwały, *zakaz nadbudowy i rozbudowy istniejących budynków oraz realizacji nowych budynków*,

mimo, iż w Studium jest to obszar funkcjonalny określony jako tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i/lub zabudowy zagrodowej oznaczony symbolem **M**, w ramach którego dopuszczono możliwość realizacji nowej zabudowy. Innymi słowy należy wskazać, iż mimo braku określenia wprost zakazu lokalizacji nowej zabudowy, czy też rozbudowy i nadbudowy już istniejącej zabudowy w części tekstowej Studium dla ww. obszaru oznaczonego symbolem **M**, w treści § 15 ust. 1 pkt 1 i 3 oraz ust. 3 pkt 1 przedmiotowego planu miejscowego ustalono odpowiednio przeznaczenie podstawowe: *istniejąca zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna w obszarze szczególnego zagrożenia powodzią*, przeznaczenie uzupełniające: *istniejące usługi nieuciążliwe* oraz *zakaz nadbudowy i rozbudowy istniejących budynków oraz realizacji nowych budynków*, z uwagi na *przyjęte w sposób prawidłowy zasięgi obszarów szczególnego zagrożenia powodzią w uchwalonym planie miejscowym*.

Tymczasem, dla terenów oznaczonych na tym samym rysunku planu (arkusz nr 12) symbolami: **5.MN/ZZ, 14.MN/ZZ1, 14.MN/ZZ2, 16.MN/ZZ, 20.MN/ZZ1 i 17.RM/ZZ**, położonych także w granicach obszaru szczególnego zagrożenia powodzią, Rada Gminy Rząśnik dopuściła możliwość realizacji nowej zabudowy, czy też rozbudowy i nadbudowy budynków już istniejących, wbrew ustalonemu w Studium w sposób jednoznaczny zakazowi lokalizacji nowej zabudowy, bądź też rozbudowy czy też nadbudowy już istniejącej zabudowy w ramach obszarów funkcjonalnych **Mz**, co tym samym wprost narusza ustalenia Studium.

Biorąc pod uwagę powyższe należy wskazać, iż organy gminy nie dysponują pełną swobodą przy uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, bowiem są one związane ustaleniami studium. Brak również podstaw prawnych do przyjęcia, iż organy gminy mogą swobodnie decydować, które z ustaleń studium są dla nich wiążące, które zaś można stosować

w sposób dowolny (*elastyczny*). W tym miejscu należy również nadmienić, iż odpowiedzialnymi za sporządzanie, jak i uchwalanie studium (także jego zmian) oraz planów miejscowych (także ich zmian) są te same organy gminy, tj. odpowiednio Wójt i Rada Gminy Rząśnik. W związku z tym, ustalenie innego przeznaczenia czy też innych zasad kształtowania zabudowy w planie miejscowym niż określone w Studium, powinno zostać poprzedzone zmianą Studium w tym zakresie.

Wskazane powyżej ustalenia stanowią o naruszeniu przez plan miejscowy, ustaleń części tekstowej Studium, w zakresie wskaźnika minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej, a także ustalonego przeznaczenia i zasad kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu, co stanowi o naruszeniu art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1, w związku z art. 15 ust. 2 pkt 1 i 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1 i 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Powyższe stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego.

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

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

W ocenie organu nadzoru, przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały, naruszony został również w sposób istotny tryb sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz właściwość organów, o których mowa w art. 7 ust. 2 pkt 2 i 5 ustawy z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1326, z późn. zm.), w związku z art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o p.z.p., co na mocy art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., winno skutkować nieważnością przedmiotowej uchwały, w części ustaleń części tekstowej i graficznej, **w odniesieniu do terenu** oznaczonego symbolem:

- **8.ML2, stanowiącego użytek ewidencyjnie leśny, w zakresie części działki** oznaczonej numerem ewidencyjnym **115/8** z obrębu 0026 Wólka Wojciechówek, jednostka ewidencyjna Rząśnik;

- **17.RM/ZZ, stanowiącego użytek ewidencyjnie leśny**, w zakresie **części działki** oznaczonej numerem ewidencyjnym **266** z obrębu 0024 Wólka Lubielska, jednostka ewidencyjna Rząśnik.

Zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy o p.z.p. w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym należy uwzględniać szereg wartości, m.in. wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury (art. 1 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p.) oraz wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych (art. 1 ust. 2 pkt 3 ustawy o p.z.p.).

Biorąc pod uwagę przytoczone powyżej przepisy ustawy o p.z.p. oraz biorąc pod uwagę fakt, iż w odniesieniu do obszaru objętego planem miejscowym, stwierdzono występowanie gruntów leśnych, jednoznacznie wskazać należy, iż w związku z dyspozycją art. 15 ust. 1 i art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o p.z.p., zastosowanie będą tu miały przepisy ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Zgodnie z ww. ustawą gruntami leśnymi, są grunty: określone jako lasy w przepisach o lasach, zrekultywowane dla potrzeb gospodarki leśnej oraz pod drogami dojazdowymi do gruntów leśnych (art. 2 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych).

Z kolei zgodnie z art. 3 ustawy z 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2022 r. poz. 672, z późn. zm.), lasem jest grunt:

- o zwartej powierzchni co najmniej 0,10 ha, pokryty roślinnością leśną (uprawami leśnymi) - drzewami i krzewami oraz runem leśnym - lub przejściowo jej pozbawiony: przeznaczony do produkcji leśnej lub stanowiący rezerwat przyrody lub wchodzący w skład parku narodowego albo wpisany do rejestru zabytków;
- 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 zatem ustawodawca, wskazuje na wymóg uwzględnienia w planowaniu przestrzennym ochrony gruntów 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: ograniczeniu 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.

Stosownie zaś do dyspozycji art. 7 ust. 1 ww. ustawy, przeznaczenie gruntów leśnych na cele nieleśne, wymagające zgody, o której mowa w ust. 2 tego artykułu, może być dokonane jedynie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego sporządzonym w trybie określonym w przepisach ustawy o p.z.p. Natomiast w art. 7 ust. 2 wymieniono rodzaje gruntów, których przeznaczenie na cele nieleśne wymaga zgody, jak również określono organy właściwe do wyrażenia takiej zgody. Przepisy te tworzą zatem normę prawną regulującą przeznaczenie gruntów leśnych na cele nieleśne. Przepis art. 7 ust. 1 ustawy stanowi odzwierciedlenie ogólnej zasady, że jeśli przeznaczenie gruntów leśnych na cele nieleśne wymaga zgody właściwego organu administracji, to taka zmiana przeznaczenia może nastąpić jedynie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego sporządzonym w określonym trybie. Zatem z przepisu tego wynika *expressis verbis*, że przeznaczenie gruntów leśnych na cele nieleśne poza miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego jest niemożliwe.

**Organ nadzoru wskazuje, że zgoda na przeznaczenie gruntu leśnego na cele nieleśne wydawana na podstawie art. 7 ust. 2 pkt 2 i 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych ma charakter decyzji administracyjnej, o której mowa w art. 104 § 1 ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 735, z późn. zm.), zwanej dalej „k.p.a.”.** Stanowisko takie w odniesieniu do zmiany przeznaczenia gruntu rolnego na cel nierolniczy, z szerokim przedstawieniem poglądów w tej kwestii, zajął NSA w uchwale z 25 listopada 2013 r., w sprawie sygnatura akt II OPS 1/13, przy czym ma ono zastosowanie również do dokonywania zmiany przeznaczenia na cele nieleśne, bowiem sam tryb zmiany przeznaczenia gruntu leśnego na cel nieleśny, jest tożsamy z trybem zmiany przeznaczenia gruntu rolnego na cel nierolniczy i nieleśny. Ponadto w orzecznictwie wprost wskazano, że zgoda na zmianę przeznaczenia gruntu leśnego na cel nieleśny następuje w formie decyzji administracyjnej, o której mowa w art. 104 § 1 k.p.a. (tak: uchwała NSA z 29 listopada 2010 r., w sprawie sygn. akt II OPS 1/10; wyrok NSA z 24 listopada 1999 r., w sprawie sygn. akt II SA 995/99.)

W kontekście powyższego przywołać należy za Naczelnym Sądem Administracyjnym, który w uchwale 7 sędziów NSA z 29 listopada 2010 r. w sprawie 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 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 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.

Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale z 25 listopada 2013 r., w sprawie sygn. akt II OPS 1/13 w odniesieniu do gruntów rolnych wskazał (przy analogicznych co do zasady zapisach dla gruntów leśnych), że ustawa o p.z.p. obecnie w ramach przepisu art. 17 pkt 6, wcześniej zaś w ramach art. 17 pkt 6, 7 i 8 ustawy o p.z.p., przewiduje, że po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego, organ wykonawczy gminy jest zobowiązany wystąpić o opinie o projekcie dotyczące projektu planu miejscowego, o jego uzgodnienie, a także, jeżeli dokonywana jest zmiana przeznaczenia wymagająca uzyskania takiej zgody – o zgodę właściwego organu administracji publicznej na dokonanie takiej zmiany. Regulacje te wskazują na powiązanie trybu uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów z procedurą legislacyjną uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, będącego aktem prawa miejscowego. **Udzielenie zgody na zmianę przeznaczenia należy zatem postrzegać jako szczególny przykład współdziałania ustrojowo odrębnych organów samorządu terytorialnego i organów administracji rządowej w ramach procedury planistycznej.** NSA w przywołanej uchwale podkreślił, że wystąpienie o zaopiniowanie i uzgodnienie projektu planu miejscowego przez inne organy oraz działanie w postaci wystąpienia o zgodę na zmianę przeznaczenia posiadają odmienny charakter. W odróżnieniu od uzgodnienia projektu planu, wystąpienie o zgodę na zmianę

przeznaczenia gruntu rolnego - odpowiednio leśnego - nie ma na celu jedynie zagwarantowania prawidłowości projektowanego planu, **ale dotyczy rozstrzygnięcia odrębnej kwestii wiążącej się z zapewnieniem gruntem rolnym - odpowiednio leśnym - prawidłowej ochrony przed ich nieuzasadnionym wykorzystaniem**. Ustawa o p.z.p. w sposób ścisły odróżnia czynności przygotowawcze procedury uchwałodawczej polegające na uzyskaniu zgody na zmianę przeznaczenia gruntów od przedstawienia opinii i dokonania uzgodnienia (art. 17 pkt 9, art. 24 ust. 1, art. 25 ust. 1-2, art. 26 ust. 1 ustawy o p.z.p.). Odrębność tego środka prawnego od instytucji uzgodnienia projektu planu można upatrywać także w tym, że przepisy upoważniające właściwe organy tj.:

- ministra właściwego do spraw środowiska, w odniesieniu do gruntów będących własnością Skarbu Państwa;
  - marszałka - wcześniej wojewody - w odniesieniu do pozostałych gruntów leśnych,
- do rozstrzygnięcia wniosku organu wykonawczego gminy oraz szczegółowa procedura rozpoznania wniosku zostały zamieszczone w ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Przy czym specyfika zgody na zmianę przeznaczenia opiera się na tym, że nie wynika ona z milczenia organu opartego na konstrukcji tzw. dorozumianego uzgodnienia. W związku z tym wskazane w art. 25 ust. 1 ustawy o p.z.p. terminy na uzgodnienie projektu planu nie mogą mieć zastosowania do właściwego organu rozpatrującego wniosek organu wykonawczego gminy.

Wyrażenie zgody na przeznaczenie następuje w drodze decyzji administracyjnej, z tym że decyzja ta ma specyficzny charakter. **Decyzja w tym przedmiocie rozstrzyga o uprawnieniach gminy w sferze stanowienia prawa, w związku z czym dotyczy podmiotu niepozostającego formalnie na zewnątrz administracji. Podwójna konkretność tego aktu przejawia się w tym, że jest on skierowany do organu gminy prowadzącej procedurę planistyczną i odnosi się do konkretnej sytuacji związanej z dopuszczalnością przeznaczenia gruntów leśnych - w planie miejscowym - na cele nieleśne. Władczość i jednostronność decyzji wynika z tego, że uprawnienie gminy do przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne w planie uzależnione jest od uzyskania zgody na taką zmianę.** Organ udzielający zgody rozstrzyga o wniosku organu wykonawczego na podstawie przepisów prawa, w oparciu o przyjęte ustalenia faktyczne konkretnej sprawy, które odnoszą się do powierzchni gruntów mających podlegać przekształceniu, typu siedliskowego gruntów leśnych, a także innych elementów faktycznych, które organ powinien ustalić i ocenić, co dotyczy w szczególności ekonomicznych aspektów wejścia w życie projektu

przekształcenia gruntów (*vide* art. 10 ust. 1 pkt 3 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych). W przypadku gruntów leśnych istotne znaczenie mają zatem również kwestie związane z opisem taksacyjnym lasu, a więc wiekiem drzewostanu, stopniem zadrzewienia, klasą bonitacyjną drzewostanu, ale również ewentualnym statusem ochronnym, o którym mowa w art. 9 ust. 3 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

Analizując wyjątkowość postępowania w sprawie o uzyskanie zgody na zmianę przeznaczenia, podkreślono, że w postępowaniu o wyrażenie takiej zgody, chodzi także o określenie kierunku projektowanego przestrzennego rozwoju zabudowy, co może być przedstawione w różnych wariantach. Powyższe wprost wynika z dyspozycji art. 7 ust. 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Z przepisu tego wyraźnie wynika, że organ wydający decyzje na zmianę przeznaczenia ma bezpośredni wpływ na kreowanie konkretnych możliwości rozwiązań przestrzennych przyjmowanych w ramach planu miejscowego. Powyższe oznacza również, iż organ ten może zaakceptować jakieś rozwiązanie przestrzenne, inne zaś odrzucić.

Należy raz jeszcze podkreślić, że w art. 3 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych wyrażona została generalna zasada ograniczania przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne, natomiast w art. 6 ust. 1 ustawodawca wyraził zasadę ochrony gleb o najwyższej przydatności produkcyjnej. Powołane przepisy zawierają tym samym istotną treść normatywną w zakresie ochrony ilościowej gruntów leśnych i wyznaczają zadania organom właściwym w tych sprawach. Z kolei w art. 6 ust. 2 ww. ustawy wprowadzono obowiązek ograniczania skutków ujemnego oddziaływania na grunty leśne przy budowie, rozbudowie lub modernizacji. Przepis ten nakazuje zarówno na etapie sporządzania projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jak i na etapie projektowania inwestycji, tj. sporządzania projektu budowlanego związanego z budową, rozbudową lub modernizacją wszystkich obiektów budowlanych, zastosowanie wszelkich dostępnych rozwiązań, które ograniczą skutki ujemnego oddziaływania na chronione grunty leśne.

Z dyspozycji art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych wyraźnie wynika, że do zmiany przeznaczenia gruntów dochodzi nie tyle na skutek samej decyzji w sprawie udzielenia zgody, lecz wskutek wejścia w życie postanowień miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przewidującego przeznaczenie gruntów leśnych na cele nieleśne. **Jednakże sama decyzja, w tym także władcze rozstrzygnięcia w niej zawarte, stanowi warunek konieczny do skorzystania przez gminę ze swoich uprawnień planistycznych, polegających na uchwaleniu**

planu miejscowego w określonym kształcie, tj. poprzez przyjęcie konkretnych rozwiązań przestrzennych uwzględniających także konkretne warunki pod którymi została wyrażona taka zgoda. Tym samym skuteczność, rozumiana jako konsumpcja, decyzji w sprawie udzielenia zgody realizuje się w płaszczyźnie wyłącznie normatywnej w wyniku uchwalenia aktu prawa miejscowego (tak też: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 17 marca 2011 r., w sprawie sygn. akt II OSK 478/10, Lex nr 1080312).

Organ nadzoru wskazuje, iż z uwagi na zakres znaczeniowy, pojęcia:

- las, z ustawy o lasach;
- gruntu leśnego, z ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych,

**to właśnie zapisy zawarte w ewidencji gruntów i budynków, będą miały zastosowanie w przedmiotowej sprawie, m.in. z uwagi na fakt, iż stosownie do dyspozycji art. 21 ustawy z 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2021 r. poz. 1990, z późn. zm.), podstawę planowania przestrzennego, stanowią dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków.**

Jak wynika z informacji z rejestru gruntów przekazanych przez Radę Gminy Rząśnik przy piśmie z 22 sierpnia 2022 r., w odniesieniu do wskazanych poniżej działek, **stwierdzono występowanie gruntów leśnych w granicach terenów oznaczonych symbolami 8.ML2 i 17.RM/ZZ.** I tak działka, oznaczona numerem ewidencyjnym:

- **115/8** z obrębu 0026 Wólka Wojciechówek o powierzchni 0,2900 ha, stanowi grunty leśne klasy VI (LsVI) o powierzchni 0,0040 ha, grunty orne klasy V (RV) o powierzchni 0,1141 ha, grunty orne klasy VI (RVI) o powierzchni 0,0260 ha oraz tereny mieszkaniowe (B) o powierzchni 0,1459 ha;
- **266** z obrębu 0024 Wólka Lubielska, o powierzchni 0,43 ha, stanowi grunty leśne (Ls) o powierzchni 0,05 ha, grunty orne klasy V (RV) o powierzchni 0,09 ha, pastwiska trwałe klasy V (PsV) o powierzchni 0,07 ha, grunty orne zabudowane (Br) o powierzchni 0,21 ha oraz grunty pod rowami (W) o powierzchni 0,01 ha.

Również Rada Gminy Rząśnik w piśmie z 22 sierpnia 2022 r. sama potwierdziła, iż: **„Organ nadzoru słusznie zwrócił uwagę na fakt braku uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne dla działki o nr ewid. 115/8 w obrębie Wólka Wojciechówek i działki o nr ewid. 266 w obrębie Wólka Lubielska.”**



Powyższe oznacza, że organy Gminy Rząśnik przeznaczyły działkę oznaczoną numerem ewidencyjnym **115/8** z obrębu 0026 Wólka Wojciechówek, w części stanowiącej użytek leśny pod teren zabudowy letniskowej, oznaczony symbolem **8.ML2** oraz działkę oznaczoną numerem ewidencyjnym **266** z obrębu 0024 Wólka Lubielska, w części stanowiącej użytek leśny pod teren zabudowy zagrodowej w obszarze szczególnego zagrożenia powodzią, oznaczony symbolem **17.RM/ZZ** bez uzyskania stosownej zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne, tj. w tym przypadku pod teren zabudowy letniskowej **8.ML2** oraz teren zabudowy zagrodowej w obszarze szczególnego zagrożenia powodzią, oznaczony symbolem **17.RM/ZZ**.

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

W ocenie organu nadzoru, brak uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia ww. działek, stanowiących częściowo grunt leśny na cele zabudowy letniskowej oraz zabudowy zagrodowej w obszarze szczególnego zagrożenia powodzią, stanowi istotne naruszenie przepisów art. 15 ust. 1 i art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o p.z.p., w związku z art. 7 ust. 2 pkt 2 i 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, bowiem stosownie do treści art. 3 pkt 2 ustawy o lasach, na gruntach leśnych możliwa jest co najwyżej lokalizacja budynków, budowli i dróg wykorzystywanych wyłącznie dla potrzeb gospodarki leśnej.

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

- Naczelnego Sądu Administracyjnego z 6 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1458/11;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego z 4 marca 2014 r., sygn. akt II OSK 2730/13 w brzmieniu: „(...) *Wobec powyższego przyjąć należało, że dokonanie w zaskarżonym planie zmiany przeznaczenia gruntów na cele nierolnicze i nieleśne powinno być poprzedzone*

wystąpieniem o uzyskanie zgody, o jakiej mowa w art. 7 ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Uchybienie w tym zakresie zalicza się do istotnego naruszenia trybu sporządzania planu miejscowego, a także właściwości organów w tym zakresie, co prowadzić musi do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części.”;

- WSA w Krakowie z 25 stycznia 2008 r., sygn. akt II SA/Kr 535/07;
- WSA w Warszawie z 26 lutego 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1296/12;
- WSA w Warszawie z 6 marca 2014 r., sygn. akt IV SA/Wa 1897/13;
- WSA w Warszawie z 1 sierpnia 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 692/13;
- WSA w Warszawie z 9 lipca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1035/13;
- WSA w Warszawie z 26 września 2012 r., sygn. akt IV SA/Wa 704/12;
- WSA w Warszawie z 7 września 2015 r., sygn. akt IV SA/Wa 1277/15;
- WSA w Warszawie z 9 maja 2016 r., sygn. akt IV SA/Wa 79/16.

Biorąc pod uwagę powyższe niezbędne jest stwierdzenie nieważności uchwały, w związku z naruszającym przepisy odrębne, z zakresu ochrony gruntów rolnych i leśnych, dokonaniem zmiany przeznaczenia gruntów leśnych na cele zabudowy letniskowej oraz zabudowy zagrodowej w obszarze szczególnego zagrożenia powodzią, bez uzyskania stosownej zgody na zmianę przeznaczenia.

Organ nadzoru wskazuje, iż koniecznym jest stwierdzenia nieważności całych działek ewidencyjnych o numerach 115/8 z obrębem 0026 Wólka Wojciechówek oraz 266 z obrębem 0024 Wólka Lubielska, z uwagi na brak jednoznacznej identyfikacji granicy leśnych użytków gruntowych na części graficznej uchwały, albowiem 1 mm na rysunku planu miejscowego odpowiada 1 m w terenie. Nie jest zatem możliwe stwierdzenie nieważności jedynie części działki w granicach użytku leśnego, bowiem w takim przypadku, w celu identyfikacji sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego niezbędne byłoby powstanie szczegółowego opracowania geodezyjnego według stanu ewidencji gruntów z dnia podjęcia uchwały, dla działek objętych stwierdzeniem nieważności. W tej sytuacji niezbędne jest stwierdzenie nieważności ustaleń planu miejscowego dla całych działek ewidencyjnych.

Pogląd organu nadzoru w powyższej kwestii znajduje również swą akceptację w stanowisku judykatury. Na uwagę zasługuje tu przede wszystkim wyroki:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 12 grudnia 2019 r., w sprawie sygn. akt II OSK 307/18, w którym Sąd orzekł, iż: „W rezultacie w niniejszej sprawie **zachodziła**

**konieczność stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w części tekstowej i graficznej w zakresie działek ewidencyjnych stanowiących w części grunty leśne, a w części grunty zabudowane. Jak trafnie wskazywał Wojewoda, w przedmiotowej sytuacji nie było możliwe stwierdzenie nieważności uchwały jedynie w zakresie fragmentów, które zawierały wadliwe postanowienia co do gruntów leśnych. Jeżeli grunty leśne nie zostały wyodrębnione geodezyjnie, ani też nie określono linii rozgraniczających grunty leśne od gruntów nieleśnych, to rozstrzygnięcie o nieważności przedmiotowej uchwały musiało się odnosić do całych działek ewidencyjnych. W przeciwnym razie wykonanie wyroku byłoby utrudnione, gdyż skonkretyzowanie jego skutków materialnych wymagałoby sporządzenia określonego opracowania geodezyjnego.**”;

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 10 listopada 2016 r., w sprawie sygn. akt II OSK 294/15, w którym Sąd orzekł, iż: „Skarga kasacyjna mogła się natomiast opierać na podstawie dotyczącej tego, że Sąd pierwszej instancji stwierdził nieważność zaskarżonego planu w odniesieniu do całej powierzchni działki nr 12/2, a nie tylko do tej jej części, na której znajduje się teren leśny i tym samym w studium wyłączony spod zabudowy. W tym zakresie jednakże należy stwierdzić, że Sąd pierwszej instancji przekonywująco wyjaśnił, dlaczego mimo takich okoliczności stwierdził nieważność zaskarżonego planu w odniesieniu do całego obszaru działki nr 12/2. Trafnie w szczególności Sąd pierwszej instancji wywiódł, że ze względu na brak jakiegokolwiek wydzielenia z całej powierzchni działki nr 12/2 obszarów, do których odnosi się stwierdzone uchybienie, nie było innej możliwości usunięcia naruszenia prawa, jak poprzez stwierdzenie nieważności planu w odniesieniu do całej działki nr 12/2. W ocenie NSA, jest to argumentacja przekonująca, gdyż działka geodezyjna poprzez to, że jest wyodrębnionym na mapach oraz w terenie obszarem ziemi nadaje się jako punkt odniesienia także w wyrokach sądu, które muszą być precyzyjne.”;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 13 października 2020 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 1317/20, w którym Sąd stwierdził, że: „(...) Sąd podzielił także stanowisko Wojewody, aby stwierdzić nieważność w odniesieniu do całych działek ewidencyjnych, co uzasadnione było tym, że brak jest widocznego przebiegu linii rozgraniczające grunty leśne od nieleśnych na ww. działkach. Dodać także należy, że Burmistrz W. w odpowiedzi na skargę także niezakwestionował wniosku Wojewody w tym zakresie. Ponadto wyjaśnić należy, że skoro działka jest terenem leśnym, to nie ma znaczenia wielkość rzeczywistego zalesienia tej działki. Dopóki taki wpis będzie znajdował się w ewidencji gruntów, dopóty organy w procedurze

*uchwalenia planu miejscowego są zobowiązane do respektowania jej przeznaczenia jako teren leśny (wyrok NSA z 21 listopada 2019 r., II OSK 3354/17, CBOSA). (...)*”;

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 12 czerwca 2018 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 445/18, w którym Sąd stwierdził, że: „(...) przychyła się również do stanowiska skargi co do konieczności stwierdzenia nieważności planu w odniesieniu do całości wszystkich wskazanych przez Wojewodę działek niezależnie od faktu, iż nie cała powierzchnia niektórych z tych działek stanowiła grunty leśne. **Wspomniane grunty nieleśne nie są bowiem wyodrębnione geodezyjnie (jako osobne działki) ani zaznaczane konturami na samym rysunku planu. Nie byłoby z kolei dopuszczalne sformatowanie sentencji orzeczenia sądu w taki sposób, że jego materialne skutki możliwe byłyby do odczytania tylko poprzez sporządzenie określonego opracowania geodezyjnego.**”.

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 części.

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.

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 nieścistość 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. Kmieciak: 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 izbom 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 XLVII.294.2022 Rady Gminy Rzęśnik z 27 lipca 2022 r. *„w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części gminy Rzęśnik”*, w zakresie ustaleń, o których mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy

o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, w tym zakresie, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

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

*Konstanty Radziwiłł*  
*Wojewoda Mazowiecki*

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/