

**WOJEWODA MAZOWIECKI**

Warszawa, 06 sierpnia 2021 r.

WNP-I.4131.175.2021.MO

**Rada Gminy Jastrzębia**

**ul. Jastrzębia 110**

**26 – 631 Jastrzębia**

**Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Na podstawie art. 91 ust. 1, w związku z art. 86 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372)

**stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XXXIX/223/2021 Rady Gminy Jastrzębia z 30 czerwca 2021 r. *w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części wsi Bartodzieje,*  w części dotyczącej ustaleń:

* § 11 ust. 1 pkt 3 uchwały, w zakresie w jakim dopuszcza lokalizowanie sieci i urządzeń infrastruktury technicznej nie związanych z gospodarką rolną i leśną, na gruntach rolnych klasy III i gruntach leśnych znajdujących się na całym obszarze objętym planem;
* § 13 ust. 1 pkt 3 lit. b uchwały, w zakresie w jakim dopuszcza lokalizowanie obiektów i urządzeń infrastruktury technicznej, nie związanych z gospodarką rolną, na gruntach rolnych klasy III znajdujących się w granicach terenów oznaczonych symbolami: 2RM, 4RM, 6RM i 8RM;
* § 14 ust. 1 pkt 3 lit. c uchwały, w zakresie w jakim dopuszcza lokalizowanie obiektów infrastruktury technicznej, nie związanych z gospodarką rolną, na gruntach rolnych klasy III znajdujących się w granicach terenu oznaczonego symbolem 3R;
* § 16 ust. 1 pkt 3 lit. b uchwały, w zakresie w jakim dopuszcza lokalizowanie obiektów infrastruktury technicznej, nie związanych z gospodarką rolną, na gruntach rolnych klasy III znajdujących się w granicach terenu oznaczonego symbolem 1R/DZL;
* § 17 ust. 1 pkt 2 lit. a uchwały, w odniesieniu do sformułowania: *„(…) obiekty małej architektury, (…) których realizacja nie powoduje konieczności wyłączenia gruntu z produkcji leśnej (…)”;*
* § 17 ust. 1 pkt 2 lit. b uchwały. w zakresie w jakim dopuszcza lokalizowanie obiektów i urządzeń infrastruktury technicznej nie związanych z gospodarką leśną, na gruntach leśnych znajdujących się w granicach terenów oznaczonych symbolami: 1ZL, 2ZL, 3ZL*,* 4ZL i 5ZL.

## Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 czerwca 2021 r. Rada Gminy Jastrzębia podjęła uchwałę Nr XXXIX/223/2021   
*w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części wsi Bartodzieje.*

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20   
ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (**Dz. U. z 2021 r. poz. 741, 784 i 922),** 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.

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.

Ustawa o p.z.p., zgodnie z dyspozycją art. 1 ust. 1, określa m.in. zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej oraz zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczenia terenów na określone cele oraz ustalenia zasad ich zagospodarowania i zabudowy, przyjmując ład przestrzenny i zrównoważony rozwój za podstawę tych działań.

Z wnioskiem tym korespondują rezultaty wykładni systemowej. Zgodnie bowiem z art. 1 ust. 2 ustawy o p.z.p., w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym należy uwzględniać szereg wartości, w tym m.in.:

* wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury (art. 1 ust. 2 pkt 1);
* walory architektoniczne i krajobrazowe (art. 1 ust. 2 pkt 2);
* wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych   
  i leśnych (art. 1 ust. 2 pkt 3);
* wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia, a także potrzeby osób niepełnosprawnych (art. 1 ust. 2 pkt 5);
* prawo własności (art. 1 ust. 2 pkt 7);
* potrzeby interesu publicznego (art. 1 ust. 2 pkt 9).

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.

Egzegeza przytoczonych powyżej przepisów prowadzi do konkluzji, iż zgodnie z wolą ustawodawcy, ustalenia planu muszą zawierać zasady, o których mowa w art. 15 ustawy o p.z.p., które uwzględniają również wartości, o których mowa w art. 1 ust. 2 ustawy o p.z.p. Zgodnie z art. 15 ustawy o p.z.p., projekt planu miejscowego zawiera część tekstową i graficzną (ust. 1), a art. 20 ust. 1 stanowi, że część tekstowa planu stanowi treść uchwały, a część graficzna stanowi załącznik do uchwały. Ocenie legalności podlega zarówno treść uchwały przyjmującej plan miejscowy, jak i załączniki, czyli m.in. część graficzna.

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 rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego  
 (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), zwanego dalej *„rozporządzeniem w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.”*, w szczególności zaś w jego ustaleniach zawartych w § 3, 4 i 7 oraz w § 8 ust. 2 zd. 1, 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”.*

Oznacza to, że nie każde rozstrzygnięcie związane swobodnie z przeznaczeniem, zagospodarowaniem i użytkowaniem terenu może być włączone do ustaleń planu, a jedynie takie, które mieści się ściśle w ramach tego, co ustawa określa ogólnie, jako ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenia inwestycji celu publicznego i określenie sposobów zagospodarowania   
i warunków zabudowy terenu, a konkretnie wylicza w art. 15, natomiast ww. rozporządzenie doszczegóławia, jako nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów, określone w § 4 tego rozporządzenia. W szczególności, wobec zasady hierarchiczności źródeł prawa, przedmiotem regulacji planu nie mogą być kwestie, które podlegają regulacjom aktów wyższego rzędu, ani tym bardziej regulacje planu nie mogą być z nimi sprzeczne.

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

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

Zgodnie z art. 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.

Organ nadzoru wskazuje, że jedną z wartości planowania przestrzennego, o której mowa   
w art. 1 ust. 2 pkt 3 ustawy o p.z.p. jest uwzględnienie wymagań ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych. Powyższe wynika również z art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., które zobowiązuje do sporządzenia projektu planu miejscowego zgodnie   
z przepisami odrębnymi.

Biorąc pod uwagę powyższe przepisy ustawy o p.z.p. oraz fakt, iż w odniesieniu do obszaru objętego planem miejscowym stwierdzono występowanie gruntów rolnych klasy III w granicach terenów oznaczonych symbolami: 2RM, 4RM, 6RM, 8RM, 3R i 1R/DZL oraz gruntów leśnych w granicach terenów oznaczonych symbolami: 1ZL, 2ZL, 3ZL, 4ZL i 5ZL, to wskazać należy, iż zastosowanie będą tu miały przepisy ustawy z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U.   
z 2021 r. poz. 1326).

W przypadku występowania gruntów:

* rolnych zastosowanie znajdzie przepis art. 7 ust. 2 pkt 1 ww. ustawy, z którego wynika, że grunty rolne stanowiące użytki rolne klas I – III, dla których ustalono w planie miejscowym przeznaczenie inne niż rolne i leśne, wymagają uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi, z zastrzeżeniem ust. 2a, na zmianę przeznaczenia na cele nierolnicze i nieleśne;
* gruntów leśnych zastosowanie znajdzie przepis art. 7 ust. 2 pkt 2 i pkt 5 ww. ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, z którego wynika, że wszystkie grunty leśne, dla których ustalono   
  w planie miejscowym przeznaczenie inne niż leśne, wymagają uzyskania zgody właściwych organów na zmianę przeznaczenia na cele nieleśne,

przy czym **zmiana ta może być dokonana wyłącznie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego,** sporządzonym w trybie określonym w przepisach ustawy o p.z.p.

Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych: „*1. Gruntami rolnymi,   
w rozumieniu ustawy, są grunty: 1) określone w ewidencji gruntów jako użytki rolne; 2) pod stawami rybnymi i innymi zbiornikami wodnymi, służącymi wyłącznie dla potrzeb rolnictwa; 3) pod wchodzącymi w skład gospodarstw rolnych budynkami mieszkalnymi oraz innymi budynkami   
i urządzeniami służącymi wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno-spożywczemu;   
4) pod budynkami i urządzeniami służącymi bezpośrednio do produkcji rolniczej uznanej za dział specjalny, stosownie do przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych i podatku dochodowym od osób prawnych; 5) parków wiejskich oraz pod zadrzewieniami i zakrzewieniami śródpolnymi,   
w tym również pod pasami przeciwwietrznymi i urządzeniami przeciwerozyjnymi; 6) rodzinnych ogrodów działkowych i ogrodów botanicznych; 7) pod urządzeniami: melioracji wodnych, przeciwpowodziowych i przeciwpożarowych, zaopatrzenia rolnictwa w* ***wodę****,* ***kanalizacji*** *oraz* ***utylizacji ścieków*** *i odpadów dla potrzeb rolnictwa i mieszkańców wsi; 8) zrekultywowane dla potrzeb rolnictwa; 9) torfowisk i oczek wodnych; 10) pod drogami dojazdowymi do gruntów rolnych.”.*

W ocenie organu nadzoru, dopuszczenie możliwości lokalizacji inwestycji infrastrukturalnych nie związanych z gospodarką rolną, na gruntach rolnych klasy III, w przypadku nie spełnienia przesłanek określonych w art. 7 ust. 2a ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, wymaga **uzyskania zgód** właściwego organu na zmianę ich przeznaczenia na cele nierolnicze i nieleśne.

Natomiast w myśl przepisów art. 7 ust. 2 pkt 2 i pkt 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, grunty leśne stanowiące własność Skarbu Państwa – wymagają uzyskania zgody Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa lub upoważnionej przez niego osoby, zaś pozostałe grunty leśne – wymagają uzyskania zgody marszałka województwa wyrażanej po uzyskaniu opinii izby rolniczej. Wymóg uzyskania powyższych zgód, wynika również z art. 17 pkt 6 lit. c ustawy   
o p.z.p., zgodnie z którym organ sporządzający projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, uzyskuje zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne.

Zgodnie z art. 2 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, gruntami leśnymi są grunty: określone jako lasy w przepisach ustawy z 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2021 r.   
poz. 1275), zrekultywowane dla potrzeb gospodarki leśnej oraz grunty pod drogami dojazdowymi   
do gruntów leśnych.

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

Skoro ustawodawca, w art. 1 ust. 2 pkt 3 ustawy o p.z.p., wskazuje na wymóg uwzględnienia   
w planowaniu przestrzennym ochrony gruntów rolnych i leśnych, to konkretyzację tej normy odnaleźć możemy w art. 3 ust. 1 i ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, zgodnie   
z którym, ochrona gruntów:

* rolnych polega na: ograniczaniu przeznaczania ich na cele nierolnicze lub nieleśne; zapobieganiu procesom degradacji i dewastacji gruntów rolnych oraz szkodom w produkcji rolniczej, powstającym wskutek działalności nierolniczej i ruchów masowych ziemi; rekultywacji   
  i zagospodarowaniu gruntów na cele rolnicze; zachowaniu torfowisk i oczek wodnych jako naturalnych zbiorników wodnych oraz ograniczaniu zmian naturalnego ukształtowania powierzchni ziemi;
* leśnych polega na: ograniczaniu przeznaczania ich na cele nieleśne lub nierolnicze, zapobieganiu procesom degradacji i dewastacji gruntów leśnych oraz szkodom w drzewostanach i produkcji leśnej, powstającym wskutek działalności nieleśnej i ruchów masowych ziemi, przywracaniu wartości użytkowej gruntom, które utraciły charakter gruntów leśnych wskutek działalności nieleśnej, poprawianiu ich wartości użytkowej oraz zapobieganiu obniżania ich produkcyjności oraz ograniczaniu zmian naturalnego ukształtowania powierzchni ziemi.

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

W tym miejscu podkreślić także należy, iż decyzja wydawana na podstawie art. 7 ust. 2 ustawy   
o ochronie gruntów rolnych i leśnych ma charakter uznaniowy. Ustawa ta jedynie w art. 6 ust. 1 odnosi się do kwestii przesłanek, jakimi winien kierować się organ przy kwalifikowaniu gruntu rolnego i leśnego do odmiennego przeznaczenia. Zgodnie z zapisem art. 6 ust. 1 ww. ustawy,   
na cele nierolnicze i nieleśne, powinny być przeznaczane przede wszystkim grunty oznaczone   
w ewidencji gruntów, jako nieużytki, a w razie ich braku grunty o najniższej przydatności produkcyjnej. Taka konstrukcja rozstrzygnięcia oznacza, iż właściwemu organowi pozostawiono ocenę każdej konkretnej sytuacji faktycznej przy zastosowaniu jego najlepszej merytorycznej wiedzy.

Tymczasem, zgodnie z ustaleniami zawartymi w:

* **§ 11 ust. 1 pkt 3** uchwały, w brzmieniu: *„1. W zakresie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej innych niż drogi ustala się: (…) 3) dopuszczenie lokalizowania sieci infrastruktury technicznej oraz urządzeń z nimi związanych* ***na obszarze objętym planem,*** *o ile lokalizacja ta zgodna jest z ustaleniami szczegółowymi planu oraz   
  z przepisami odrębnymi;”;*
* **§ 13 ust. 1 pkt 3 lit. b** uchwały, w brzmieniu: *„1. Dla terenów zabudowy zagrodowej   
  w gospodarstwach rolnych, hodowlanych i ogrodniczych, oznaczonych na rysunku planu symbolami* ***1RM – 8RM****, ustala się: (…) 3) przeznaczenie uzupełniające: (…) b) pozostałe obiekty i urządzenia infrastruktury technicznej, których realizacja nie powoduje konieczności wyłączenia gruntów klas I – III z produkcji rolnej.”;*
* **§ 14 ust. 1 pkt 3 lit. c** uchwały, w brzmieniu: *„1. Dla terenów rolniczych, oznaczonych na rysunku planu symbolami* ***1R – 9R****, ustala się: (…) 3) przeznaczenie uzupełniające: (…)   
  c) pozostałe obiekty i urządzenia infrastruktury technicznej, których realizacja nie powoduje konieczności wyłączenia gruntów klas I – III z produkcji rolnej.”;*
* **§ 16 ust. 1 pkt 3 lit. b uchwały**, w brzmieniu: *„1. Dla terenu rolniczego z możliwością zalesienia, oznaczonego na rysunku planu symbolem* ***1R/DZL****, ustala się: (…) 3) przeznaczenie uzupełniające: (…) b) urządzenia infrastruktury technicznej, których realizacja nie powoduje konieczności wyłączenia gruntu klas I – III z produkcji rolnej.”;*
* **§ 17 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 uchwały**, w brzmieniu: *„1. Dla terenów lasów, oznaczonych na rysunku planu symbolami* ***1ZL – 5ZL****, ustala się: 1) przeznaczenie podstawowe: teren lasów;   
  2) przeznaczenie uzupełniające: a) realizowane dla celów rekreacyjnych obiekty małej architektury, urządzenia turystyczne i ciągi pieszo-rowerowe, których realizacja nie powoduje konieczności wyłączenia gruntu z produkcji leśnej, b) obiekty i urządzenia infrastruktury technicznej, których realizacja nie powoduje konieczności wyłączenia gruntu z produkcji leśnej.”.*

Powyższe ustalenia oznaczają, że Rada Gminy Jastrzębia **dopuściła realizację obiektów i urządzeń infrastruktury technicznej na wszystkich jednostkach terenowych, a tym samym dopuściła jej lokalizację również w ramach gruntów rolnych klas I – III oraz gruntów leśnych**, **dla których nie uzyskano zgody na zmianę przeznaczenia na cele nierolnicze i nieleśne, przy czym realizacja tych obiektów i urządzeń uwarunkowana została brakiem konieczności wyłączenia gruntów rolnych i leśnych z produkcji rolnej i leśnej oraz zgodnością z przepisami odrębnymi.**

Pojęcie urządzeń infrastruktury technicznej określone zostało w art. 143 ust. 2 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2020 r. poz. 1990, z późn. zm.),do którego odwołuje się także art. 2 pkt 13 ustawy o p.z.p. Zgodnie z ww. przepisem ustawy o gospodarce nieruchomościami ***„Przez budowę urządzeń infrastruktury technicznej rozumie się budowę drogi oraz wybudowanie pod ziemią, na ziemi albo nad ziemią przewodów lub urządzeń wodociągowych, kanalizacyjnych, ciepłowniczych, elektrycznych, gazowych i telekomunikacyjnych”***.

Urządzenia i sieci infrastruktury technicznej nie zaliczają się do przedsięwzięć związanych   
z gospodarką rolną, a także nie są uznawane za grunty rolne, w rozumieniu przepisów ustawy   
o ochronie gruntów rolnych i leśnych, za wyjątkiem zaopatrzenia rolnictwa w wodę, kanalizacji oraz utylizacji ścieków i odpadów dla potrzeb rolnictwa i mieszkańców wsi, pod drogami dojazdowymi do gruntów rolnych. Z dyspozycji wskazanych powyżej przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych wynika, że sieci i urządzenia elektryczne, gazowe, telekomunikacyjne nie są związane z gospodarką rolną.

Również urządzenia i sieci infrastruktury technicznej nie zaliczają się do przedsięwzięć związanych   
z gospodarką leśną, a także nie są uznawane za grunty leśne, za wyjątkiem wykorzystywanych dla potrzeb gospodarki leśnej oraz na parkingi leśne i urządzenia turystyczne, w rozumieniu przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz ustawy o lasach.

Brak określenia w uchwale, jakie sieci i urządzenia infrastruktury technicznej dopuszczono do lokalizacji na terenach rolnych i leśnych wskazuje, że mogą być na nich sytuowane,   
w tym także na gruntach rolnych klasy III oraz na gruntach leśnych, urządzenia i sieci infrastruktury technicznej nie związane z gospodarką rolną i leśną.

Na powyższe wskazują również ustalenia uchwały warunkujące realizację obiektów i urządzeń infrastruktury technicznej, brakiem konieczności wyłączenia gruntów rolnych klas I – III i gruntów leśnych z produkcji rolnej i leśnej oraz zgodnością z przepisami odrębnymi. Oznacza to również, iż dla tych gruntów rolnych oraz gruntów leśnych **nie uzyskano zgody na zmianę ich przeznaczenia na cele nierolnicze i nieleśne**, zaś o możliwości sytuowania obiektów i urządzeń infrastruktury technicznej na tych gruntach nie przesądziła rada gminy w tym planie miejscowym.

Organ nadzoru wskazuje, że **wyłącznie w planie miejscowym**, na podstawie uzyskanych zgód na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych klas I – III i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, można przesądzić o możliwości realizacji urządzeń i sieci infrastruktury technicznej na obszarze nim objętym.

Tym samym w przedmiotowym planie miejscowym nie ustalono w jednoznaczny sposób zasad budowy i rozbudowy systemów infrastruktury technicznej, do określenia których zobowiązuje przepis art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 9 lit. a rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., zgodnie z którym *„ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy   
i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej powinny zawierać: a) określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami (…)”.*

Obligatoryjność ustaleń w tym zakresie wynika również z dyspozycji art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

Z przytoczonych powyżej przepisów wynika, że obligatoryjnym elementem planu miejscowego jest rozmieszczenie inwestycji celu publicznego (w tym m.in. określenie układu sieci infrastruktury technicznej wraz z parametrami), przy czym inwestycjami celu publicznego, o których mowa   
w art. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p. są m.in. urządzenia infrastruktury technicznej, do których odwołuje się m.in. art. 2 pkt 13 ustawy o p.z.p., a więc drogi, obiekty budowlane, urządzenia i przewody,   
o których mowa w art. 143 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami.*”.* Z kolei zgodnie z art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami, realizacja tych inwestycji stanowi cel publiczny.

Uwarunkowania dotyczące braku konieczności *wyłączenia* gruntów leśnych z produkcji leśnej określono także w odniesieniu do realizacji **obiektów małej architektury** dopuszczonych na terenach lasów ustaleniami § 17 ust. 1 pkt 2 lit. a uchwały.

Stosownie do przepisu art. 3 pkt 4 ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2020 r.   
poz. 1333, z późn. zm.), obiektami małej architektury są *„niewielkie obiekty, a w szczególności: a) kultu religijnego, jak: kapliczki, krzyże przydrożne, figury, b) posągi, wodotryski i inne obiekty architektury ogrodowej, c) użytkowe służące rekreacji codziennej i utrzymaniu porządku, jak: piaskownice, huśtawki, drabinki, śmietniki”*.

Z przytoczonych powyżej przepisów wynika, że obiekty małej architektury nie zostały uznane   
za grunty leśne, nie stanowią urządzeń turystycznych oraz nie zaliczają się do przedsięwzięć związanych z gospodarką leśną. Tym samym lokalizowanie tych obiektów na gruntach leśnych wymaga uzyskania stosownej zgody na zmianę przeznaczenia tych gruntów na cele nieleśne.

Należy raz jeszcze zauważyć, że stosownie do dyspozycji art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, przeznaczenie gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, może być dokonane jedynie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, sporządzonym w trybie określonym w przepisach o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Zgodnie z dyspozycją art. 7 ust. 2 ww. ustawy, **każdy grunt ewidencyjnie leśny, niezależnie od wielkości jego powierzchni**, wymaga uzyskania zgody stosownych organów, na zmianę przeznaczenia na cele nieleśne. **Ustawa powyższa nie wprowadza ograniczeń dotyczących wielkości powierzchni gruntów leśnych**, dla jakiej zgoda jest wymagana, a dla jakiej wymóg jej uzyskania nie obowiązuje.

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

Z przedłożonej dokumentacji prac planistycznych wynika, iż dla ww. gruntów, na których planowana jest realizacja ww. zamierzeń inwestycyjnych nie uzyskano zgody na zmianę ich przeznaczenia.   
W piśmie załączonym do dokumentacji prac planistycznych Wójt Gminy Jastrzębia oświadczył, że *„nie wstąpiono o zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze   
i nieleśne w związku z brakiem występowania na obszarze objętym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego gruntów rolnych i leśnych wymagających zgody na zmianę przeznaczenia na cele nierolnicze i nieleśne zgodnie z art. 7 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych.”.* Tymczasem zgodnie z rysunkiem planu, w granicach terenów oznaczonych symbolami: 2RM, 4RM, 6RM, 8RM, 3R i 1R/DZL znajdują się grunty rolne klasy III, na których możliwa jest realizacja urządzeń infrastruktury technicznej nie związanych z gospodarką rolną wymagających uzyskania stosownej zgody na zmianą przeznaczenia tych gruntów na cele nierolnicze. Powyższe dotyczy także lokalizowania urządzeń infrastruktury technicznej   
nie związanych z gospodarką leśną na gruntach leśnych, w granicach terenów oznaczonych symbolami: 1ZL, 2ZL, 3ZL, 4ZL i 5ZL.

W związku z powyższym, Rada Gminy Jastrzębia nie była uprawniona do ustalenia w planie innego przeznaczenia niż rolne i leśne, terenów obejmujących grunty rolne klasy III i grunty leśne bez uzyskania wymaganej zgody. Brak uzyskania powyższej zgody narusza procedurę sporządzenia planu (art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o p.z.p.), co stanowi o istotnym naruszeniu trybu sporządzania planu miejscowego, przy czym nie zmienia tego faktu odwołanie się do przepisów odrębnych. Należy bowiem pamiętać, iż sporządzenie projektu planu miejscowego zgodnie z przepisami odrębnymi oznacza odpowiednie uwzględnienie tych przepisów w sporządzanym akcie prawa miejscowego m.in. poprzez takie określenie przeznaczenia terenów, warunków zagospodarowania i zabudowy, ograniczeń w zagospodarowaniu i zabudowie, które w sposób normatywny „konsumować” będą owe przepisy. Nie może być uznane za spełnienie zastosowania przepisów odrębnych ustanowienie   
w uchwale wyłącznie odwołania się do tych przepisów, a jednocześnie sporządzając plan niezgodnie z tymi przepisami.

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

W kontekście poczynionych ustaleń wskazać należy, że sieci i urządzenia infrastruktury technicznej, tj. sieci i urządzenia elektryczne, gazowe, telekomunikacyjne, nie są uznawane za grunty rolne nie zaliczają się do przedsięwzięć związanych z gospodarką rolną. Za grunty leśne nie są uznawane obiekty małej architektury oraz sieci urządzenia infrastruktury technicznej, które nie zaliczają się do przedsięwzięć związanych z gospodarką leśną, za wyjątkiem wykorzystywanych dla potrzeb gospodarki leśnej oraz na parkingi leśne i urządzenia turystyczne.

Tym samym ich dopuszczenie w planie miejscowym wymaga, w związku z przepisem art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., wyznaczenia terenów dla ich lokalizacji i uzyskania zgód właściwych organów na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych klas I – III i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne.

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

* Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 września 2016 r., sygn. akt   
  II OSK 3135/15, w którym Sąd stwierdził: *„Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 15 ust. 2   
  pkt 6 u.p.z.p. i § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. poprzez przyjęcie, że doszło do istotnego naruszenia przepisów poprzez brak parametrów zabudowy   
  i wskaźników kształtowania zabudowy dla obiektów dopuszczonych na terenach rolnych i leśnych związanych z gospodarką rolną i leśną. W pierwszej kolejności podzielić należy pogląd Sądu I instancji, że z brzmienia zakwestionowanych w punkcie 21 i 22 zaskarżonego wyroku przepisów planu wynika, ze na terenach rolnych i leśnych dopuszczono do sytuowania obiektów kubaturowych związanych z gospodarką rolną i leśna. W konsekwencji konieczne było określenie parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy. Zauważyć także należy, że w uzasadnieniu skargi kasacyjnej niezasadnie zarzucono Sądowi I instancji, jakoby uznał, że przez dopuszczenie lokalizacji obiektów związanych z produkcją rolną, hodowlaną, ogrodniczą, leśną i rybacką na terenach rolnych i obiektów związanych z gospodarką leśną na terenach leśnych doszło do zmiany przeznaczenia gruntów wymagającej uzyskania zgody, o której mowa w art. 7 ust. 1 ustawy   
  o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Zakwestionowane w punktach 23-24 zaskarżonego wyroku regulacje planu dotyczą bowiem obiektów infrastruktury technicznej (§ 7 ust. 8 uchwały) oraz urządzeń inżynieryjnych (§ 14 ust. 10 uchwały), a realizacja takich urządzeń na terenie leśnym, jak słusznie ocenił Sąd I instancji, z uwagi na ich naturę, może wyłączać leśne użytkowanie gruntu.”;*
* Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 21 czerwca 2016 r., w sprawie sygn. akt   
  II OSK 2592/14, w którym Sąd stwierdził *„Nie zasługiwał również na uwzględnienie zarzut naruszenia art. 17 pkt 6 lit. c u.p.z.p. Przepis ten formułuje obowiązek wójta, burmistrza, prezydenta miasta wystąpienia o zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych   
  na cele nierolnicze i nieleśne, jeżeli wymagają tego przepisy odrębne. Przewidziana   
  w zaskarżonym planie możliwość usytuowania na gruntach leśnych urządzeń i sieci infrastruktury technicznej nie może być, jak słusznie zauważył Sąd, uznana za działalność związana   
  z prowadzeniem gospodarki leśnej. W tej sytuacji dla możliwości przyjęcia takiego przeznaczenia gruntów leśnych wymagana była zgoda na zmianę przeznaczenia tych gruntów na cele nieleśne, takiej zaś zgody nie przedstawiono. Prawidłowości przyjętego stanowiska nie zmienia powoływana przez organ okoliczność, że realizacja takich postanowień planu nie uniemożliwia leśnego wykorzystania tych terenów.”*;
* Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 listopada 2015 r., w sprawie sygn. akt   
  II OSK 2253/15, w którym Sąd stwierdził, iż: *„Nie są zasadne zarzuty naruszenia przepisów prawa materialnego. Przyjęty przez Sąd zasadniczy element w interpretacji przepisów prawa, którymi związana jest rada gminy uchwalając miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest to, że w obowiązującej regulacji prawnej obowiązuje państwowy i samorządowy ład przestrzenny. Decydując się na odejście od państwowego porządku prawnego przez przejście na samorządowy ład przestrzenny, regulacja w planie musi pozostawać w zgodzie z prawem a nadto być regulacją pełną. Przepisy prawa a zatem ustaw o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz przepisy wykonawcze wyznaczają przedmiot tej pełnej regulacji miejscowego planu zagospodarowania, co oznacza, że braki w tym zakresie przesądzają o naruszeniu prawa. W zaskarżonym wyrok Sąd zasadnie wywiódł naruszenie art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu   
  i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 7 ust. 2 pkt 2 i 5 ustawy z dnia 3 lutego   
  1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r. poz. 1205) i art. 3 pkt 2 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r. poz. 1153 ze zm.). Według art. 3 pkt 2 ustawy o lasach "Lasem w rozumieniu ustawy jest grunt: związany z gospodarką leśną, zajęty pod wykorzystywane dla potrzeb gospodarki leśnej: budynki i budowle, urządzenia melioracji wodnych, linie podziału przestrzennego lasu, drogi leśne, tereny pod liniami energetycznymi, szkółki leśne, miejsca składowania drewna, a także wykorzystywany na parkingi leśne i urządzenia turystyczne". Tereny pod liniami energetycznymi muszą pozostawać w związku z potrzebami gospodarki leśnej. Sąd przeprowadził w tym zakresie w pełni prawidłową wykładnię wskazując, że przeznaczenie na projektowane sieci uzbrojenie, obiekty i urządzenia infrastruktury technicznej nie pozostają w związku z gospodarką leśną i potrzebami gospodarki leśnej   
  w zakresie wyznaczonym w planie.”;*
* Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 9 czerwca 2014 r. sygn. akt II OSK 3083/13, w którym Sąd stwierdził, iż: *„W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego trafnie argumentuje skarżący kasacyjnie, że Sąd pierwszej instancji wprawdzie zwraca uwagę,   
  że ustalenia § 28 ust. 2 uchwały,* ***umożliwiają lokalizację infrastruktury na całym obszarze objętym planem, a więc również na terenach rolnych i leśnych, co jest niedopuszczalne, gdyż "może prowadzić do obejścia wymogu uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne",*** *z drugiej jednak strony Sąd nie dostrzega analogii pomiędzy zakwestionowanymi ustaleniami § 28 ust. 2 uchwały, a regulacjami niezakwestionowanymi w odniesieniu do "orientacyjnych przebiegów napowietrznych pasów linii elektroenergetycznych", a tym samym przebiegu samych linii. Tymczasem takie ujęcie   
  w planie oznacza również możliwość budowy linii, w sposób dowolny w ramach obszaru objętego planem miejscowym, w tym również w ramach terenów rolnych i leśnych. Co więcej Sąd   
  nie zwrócił uwagi na fakt, że "orientacyjny przebieg" owych linii na rysunku planu miejscowego uwidoczniony został również na terenach rolnych i leśnych, a więc w odniesieniu, do których stwierdził nieważność.”*;
* Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 7 listopada 2014 r., w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 1726/14, w którym Sąd stwierdził, iż: *„Za zasadny uznać również należy zawarty w skardze wniosek o stwierdzenie nieważności § 28 ust. 2 i § 29 zaskarżonej uchwały.   
  Z § 28 ust. 2 wynika, że jeżeli w wyniku zastosowanych rozwiązań technicznych nie można zlokalizować sieci infrastruktury technicznej na terenach, o których mowa w ust. 1, to jest   
  na terenach dróg publicznych, ze względu na konieczność zachowania minimalnych odległości pomiędzy sieciami, dopuszcza się ich sytuowanie na pozostałych terenach.* ***Tego rodzaju zapis oznacza, że sieci infrastruktury technicznej mogłyby być lokalizowane na terenach rolniczych   
  i leśnych bez wymaganej prawem zgody na zmianę ich przeznaczenia na cele nierolnicze   
  i nieleśne (art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym).****§ 29 miejscowego planu stanowi, że budowę sieci i obiektów infrastruktury technicznej   
  o powierzchni zabudowy do 40 m², obiektów niewymagających uzyskania pozwolenia   
  na budowę, ścieżek, dojść i dojazdów do budynków, traktuje się jako zagospodarowanie terenu uzupełniające i towarzyszące zagospodarowaniu wynikającemu z przeznaczenia terenu   
  i dopuszcza się ją na wszystkich terenach, jeśli nie stoi to w sprzeczności z ustaleniami planu dla poszczególnych terenów. Przytoczony wyżej zapis miejscowego planu oznacza, że Rada Gminy samodzielnie określiła, jakie działania nie będą skutkowały zmianą przeznaczenia terenu. Tego rodzaju uregulowania uznać należy za niedopuszczalne, gdyż mogą prowadzić do modyfikacji przepisów wynikających z ustawy i obejścia wymogu uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne*.”;
* Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 10 grudnia 2019 r. sygn. akt II OSK 242/18, w którym Sąd stwierdził, iż: *„(…) przewidziana w planie możliwość usytuowaniu na gruntach leśnych urządzeń i sieci infrastruktury technicznej nie może być uznana za działalność związana z prowadzeniem gospodarki leśnej.* ***W tej sytuacji, dla możliwości przyjęcia takiego przeznaczenia gruntów leśnych wymagana była zgoda na zmianę przeznaczenia tych gruntów na cele nieleśne, takiej zgody jednak nie przedstawiono.*** *Stosownie do dyspozycji   
  art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, przeznaczenie gruntów leśnych na cele nieleśne, może być dokonane jedynie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, sporządzonym w trybie określonym w przepisach o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z dyspozycją art. 7 ust. 2 ww. ustawy, każdy grunt ewidencyjnie leśny, niezależnie od wielkości jego powierzchni, wymaga uzyskania zgody stosownych organów, na zmianę przeznaczenia na cele nieleśne. Ustawa ta nie wprowadza ograniczeń dotyczących wielkości powierzchni gruntów leśnych, dla jakiej zgoda jest wymagana, a dla jakiej wymóg jej uzyskania nic obowiązuje. W judykaturze zgodnie przyjmuje się też, że brak zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych, (w sytuacji gdy jest wymagana) na cele nierolnicze (nieleśne), stanowi naruszenie procedury uchwalania planu uzasadniające stwierdzenie jego nieważności   
  w całości lub w części. (zob. wyrok NSA z dnia 7 grudnia 2007 r., sygn. II OSK 1379/07; wyrok NSA z dnia 25 maja 2009 r., sygn. II OSK 1900/08; dostępne, [w:] CBOSA). Nie budzi on bowiem wątpliwości w świetle obowiązującego w dniu podjęcia uchwały przepisu art. 17 pkt 6 lit. c u.p.z.p., z którego jasno wynika, że uzyskanie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych   
  i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne stanowi jeden z elementów sekwencji czynności podejmowanych przez organ (wójta, burmistrza albo prezydenta miasta), w ramach procedury planistycznej. Skoro, zgodnie z wolą ustawodawcy, wyrażoną w art. 7 ustawy o ochronie gruntów rolnych leśnych,* ***każde grunty leśne****, dla których ustalono w planie miejscowym przeznaczenie inne niż leśne, wymagają uzyskania zgody na zmianę ich przeznaczenia w formie decyzji administracyjnej, to nie można przyjąć, że dopuszczenie możliwości: rozbudowy istniejących urządzeń nadziemnych i podziemnych uzbrojenia terenów oraz lokalizacji nowych budowli typu stacja transformatorowa, zwalnia od uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych   
  na cele nieleśne. Gdyby uzyskanie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych nie było wymagane w takich przypadkach, to racjonalny ustawodawca zawarłby stosowne zwolnienia   
  w ramach ww. przepisów. Tymczasem definicja uzbrojeniu terenu została zawarta w art. 2   
  pkt 13 u.p.z.p,, zgodnie z którą należy przez to rozumieć drogi, obiekty budowlane, urządzenia   
  i przewody, o których mowa w art. 143 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami,   
  a zgodnie z ww. przepisem: "Przez budowę urządzeń infrastruktury technicznej rozumie się budowę drogi oraz wybudowanie pod ziemią, na ziemi albo nad ziemią przewodów lub   
  urządzeń wodociągowych, kanalizacyjnych, ciepłowniczych, elektrycznych, gazowych   
  i telekomunikacyjnych". W związku z powyższym Rada Miasta [...] nie była uprawniona do ustalenia w planie innego przeznaczenia niż leśne, terenu obejmującego grunty leśne bez uzyskania wymaganej zgody, tym bardziej, że z przedłożonej dokumentacji prac planistycznych wynika, że w odniesieniu do terenu 21ZL nie wystąpiono do właściwych organów o wyrażenie zgody na zmianę jego przeznaczenia na cele nieleśne. Brak uzyskania powyższej zgody narusza procedurę sporządzenia planu (art. 17 pkt 6 lit. c u.p.z.p.), co stanowi o istotnym naruszeniu trybu sporządzania planu miejscowego (zob. uchwała składu 7 sędziów NSA z dnia 29 listopada   
  2010 r., sygn. akt II OPS 1/10, ONSAiWSA 2013 r., nr 2, poz. 20).”.*

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

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

Istotność naruszenia zasad i trybu sporządzania 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 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. 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 stwierdzania nieważności aktów organów jednostek samorządu terytorialnego, wykładnia poszczególnych pojęć użytych w treści tych przepisów dokonywana jest w orzecznictwie sądów administracyjnych,   
przy uwzględnianiu poglądów doktryny.

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

Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 16 września 2008 r., w sprawie sygn. akt   
SK 76/06 (publ. OTK-A 2008/7/121, Dz. U. z 2008 r. Nr 170, poz. 1053), wydanego na tle kontroli konstytucyjnej dotyczącej art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wyjaśnił, że: *„Działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności, zgodnie z art. 171 ust. 1 Konstytucji RP. Sprawowanie nadzoru ustrojodawca powierzył Prezesowi Rady Ministrów, wojewodom i regionalnym 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 ograny 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 XXXIX/223/2021 Rady Gminy Jastrzębia z 30 czerwca 2021 r. *w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części wsi Bartodzieje,* w części ustaleń, o których mowa w *petitum* niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy   
o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, w tym zakresie, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

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

*Konstanty Radziwiłł*

*Wojewoda Mazowiecki*

/podpisano bezpiecznym podpisem elektronicznym

weryfikowanym ważnym kwalifikowanym certyfikatem/