



**WOJEWODA MAZOWIECKI**

Warszawa, 04 sierpnia 2022 r.

WNP-I.4131.166.2022.MW1

**Rada Gminy Przasnysz**  
ul. Św. Stanisława Kostki 5  
06 – 300 Przasnysz

### **Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, 583, 1005 i 1079)

### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XL/311/2022 Rady Gminy Przasnysz z 27 czerwca 2022 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Przasnysz na terenie działek ewidencyjnych nr 35/3, 18/3, 18/4, 18/6, 19/2, 36/4, 36/5, 19/1, 38/2, 39/3, 38/1, 40/1 – obręb geodezyjny Grabowo, na terenie działek ewidencyjnych nr 105/1, 107, 108, 57, 59, 113, 118/6, 120, 119/3, 119/4, 138, 140, 150/1 – obręb geodezyjny Oględa, na terenie działek ewidencyjnych nr 405/2, 416 – obręb geodezyjny Leszno, na terenie działek ewidencyjnych nr 156/1, 156/2, 22/1, 157, 158, 159, 160, 161/1, 161/3, 161/4, 162, 163, 164, 166, 167/1, 167/2, 219/8, 219/7, 219/3, 218, 217/3, 217/4, 217/5 – obręb geodezyjny Leszno, na terenie działek ewidencyjnych nr 71, 73, 74, 75/1, 76, 77/1, 77/2, 79, 78, 80/1, 80/2, 221, 222, 223, 224/1, 224/2, 225, 226, 227, 229, 230, 234, 216, 215/2, 217/4, 217/6, 215/3, 215/4, 202/1, 203, 204, 444/1 – obręb geodezyjny Leszno, na terenie działek ewidencyjnych nr 304, 306, 308/1, 308/2, 312, 313/1, 313/2, 313/4, 313/5 – obręb geodezyjny Leszno, na terenie działek ewidencyjnych nr 2/4, 71, 6/7 – obręb geodezyjny Wygoda, na terenie działek ewidencyjnych nr 28, 30 – obręb geodezyjny Wygoda, na terenie działek ewidencyjnych nr 5/1, 5/2 – obręb geodezyjny Karbówko, na terenie działek ewidencyjnych nr 84/3 – obręb geodezyjny Bartniki, na terenie działek ewidencyjnych nr 93/5, 156, 93/7, 94, 98 – obręb geodezyjny Klewki, na terenie działek ewidencyjnych nr 36, 37/3 – obręb geodezyjny Mirów, na terenie działki ewidencyjnej nr 42 – obręb

geodezyjny Mirów, na terenie działek ewidencyjnych nr 4/1, 5/1, 54 – obręb geodezyjny Mirów, na terenie działek ewidencyjnych nr 99/2, 99/5, 100/1 – obręb geodezyjny Karwacz, na terenie działek ewidencyjnych nr 154/6, 155/2, 156/2, 157/2, 158, 159, 160/2, 163/2, 165/2, 166/2, 169/2, 391/2, 177/2, 178/2 – obręb geodezyjny Karwacz, na terenie działek ewidencyjnych nr 400, 337, 326, 325, 322, 321, 318, 314, 313, 310, 309, 306, 305, 302, 301, 298, 297 – obręb geodezyjny Karwacz”, w części tekstowej i graficznej, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami:

- RM1, MN/U7, MN/U9, MN/U11, MN/U23, MN/U25, MN/U26, MN/U34 i P/U1;
- MN/U4, stanowiącego grunty leśne w zakresie działek oznaczonych numerami ewidencyjnymi 38/2 i 39/3 z obrębu 0012 Grabowo, jednostka ewidencyjna Przasnysz.

### **Uzasadnienie**

Na sesji 27 czerwca 2022 r. Rada Gminy Przasnysz podjęła uchwałę Nr XL/311/2022 „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Przasnysz na terenie działek ewidencyjnych nr 35/3, 18/3, 18/4, 18/6, 19/2, 36/4, 36/5, 19/1, 38/2, 39/3, 38/1, 40/1 – obręb geodezyjny Grabowo, na terenie działek ewidencyjnych nr 105/1, 107, 108, 57, 59, 113, 118/6, 120, 119/3, 119/4, 138, 140, 150/1 – obręb geodezyjny Oględa, na terenie działek ewidencyjnych nr 405/2, 416 – obręb geodezyjny Leszno, na terenie działek ewidencyjnych nr 156/1, 156/2, 22/1, 157, 158, 159, 160, 161/1, 161/3, 161/4, 162, 163, 164, 166, 167/1, 167/2, 219/8, 219/7, 219/3, 218, 217/3, 217/4, 217/5 – obręb geodezyjny Leszno, na terenie działek ewidencyjnych nr 71, 73, 74, 75/1, 76, 77/1, 77/2, 79, 78, 80/1, 80/2, 221, 222, 223, 224/1, 224/2, 225, 226, 227, 229, 230, 234, 216, 215/2, 217/4, 217/6, 215/3, 215/4, 202/1, 203, 204, 444/1 – obręb geodezyjny Leszno, na terenie działek ewidencyjnych nr 304, 306, 308/1, 308/2, 312, 313/1, 313/2, 313/4, 313/5 – obręb geodezyjny Leszno, na terenie działek ewidencyjnych nr 2/4, 71, 6/7 – obręb geodezyjny Wygoda, na terenie działek ewidencyjnych nr 28, 30 – obręb geodezyjny Wygoda, na terenie działek ewidencyjnych nr 5/1, 5/2 – obręb geodezyjny Karbówko, na terenie działek ewidencyjnych nr 84/3 – obręb geodezyjny Bartniki, na terenie działek ewidencyjnych nr 93/5, 156, 93/7, 94, 98 – obręb geodezyjny Klewki, na terenie działek ewidencyjnych nr 36, 37/3 – obręb geodezyjny Mirów, na terenie działki ewidencyjnej nr 42 – obręb geodezyjny Mirów, na terenie działek ewidencyjnych nr 4/1, 5/1, 54 – obręb geodezyjny Mirów, na terenie działek ewidencyjnych nr 99/2, 99/5, 100/1 – obręb geodezyjny Karwacz, na terenie działek ewidencyjnych nr 154/6, 155/2, 156/2, 157/2, 158, 159, 160/2, 163/2, 165/2, 166/2, 169/2, 391/2, 177/2, 178/2 – obręb geodezyjny Karwacz, na terenie działek ewidencyjnych nr 400, 337,

326, 325, 322, 321, 318, 314, 313, 310, 309, 306, 305, 302, 301, 298, 297 – *obręb geodezyjny Karwacz*”.

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 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.

Dokonując analizy przedmiotowej uchwały stwierdzono, że narusza ona ustalenia obowiązującego Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Przasnysz, przyjętego uchwałą Nr XXXII/242/2017 Rady Gminy Przasnysz z 31 października 2017 r., zwanego dalej „*Studium*”.

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 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 przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem*” 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 – 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 plan miejscowy nie narusza ustaleń studium konieczne jest nie tylko porównanie tekstu planu z tekstem studium, ale i odniesienie się do części graficznej (rysunku) planu i 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). Choć nie ma ono 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). Należy z tego wysnuć wniosek, że każde odstępstwo w planie miejscowym od zasad wyznaczonych w studium gminnym, prowadzące do naruszenia polityki przestrzennej określonej w studium, winno być poprzedzone nowelizacją uchwały w sprawie 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.**

Tymczasem analiza rysunku Studium, przedstawiającego kierunki zagospodarowania przestrzennego wraz z legendą oraz tekstu Studium, prowadzi do wniosku, iż wbrew opisanej powyżej zasadzie, ustalenia planu zawarte w części tekstowej odnoszące się do terenu oznaczonego symbolem **RM1**, pozostają w sprzeczności z ustaleniami Studium, w zakresie określonych tam wskaźników urbanistycznych.

Zgodnie z częścią graficzną Studium (załącznik nr 2b do uchwały Nr XXXII/242/2017 z 31 października 2017 r., skala 1:10 000) teren oznaczony w planie miejscowym symbol **RM1** stanowi **obszary funkcjonalne oznaczone jako tereny zabudowy mieszkaniowo-usługowej**, określone symbolem **MU**, dla których ustalono jako podstawowe kierunki przeznaczenia: zabudowę mieszkaniową jednorodzinną – w formie wolnostojącej lub bliźniaczej, zabudowę zagrodową, zabudowa mieszkaniową jednorodzinną wraz z usługami, zabudowę usługową w zakresie usług nieuciążliwych, tj. m. in. usługi handlu, gastronomii, rzemiosło, usługi społeczne m.in. w zakresie oświaty, sportu i rekreacji, ochrony zdrowia, kultury.

Jak wynika z części tekstowej Studium, stanowiącej załącznik nr 1 do uchwały Nr XXXII/242/2017 z 31 października 2017 r. (str. 156), dla obszaru funkcjonalnego oznaczonego symbolem MU, obowiązują następujące ustalenia: „(...) *standardy kształtowania zabudowy i zasad zagospodarowania terenu: (...) maksymalna wysokość zabudowy do 13 m*, w tym maksymalnie trzy kondygnacje nadziemne, (...)”, podczas gdy zgodnie z zapisami części tekstowej planu miejscowego, zawartymi w § 8 pkt 7 lit. g tირet drugie i trzecie uchwały, maksymalna wysokość zabudowy dla budynku gospodarczego i inwentarskiego dla m.in. terenu RM1 została ustalona na poziomie 14,0 m.

Organ nadzoru nie podziela stanowiska Rady Gminy Przasnysz, zawartego w piśmie z 21 lipca 2022 r., stanowiącym odpowiedź na zawiadomienie Wojewody Mazowieckiego o wszczęciu postępowania nadzorczego z 19 lipca 2022 r., znak: WNP-I.4131.166.2022.MW1, w którym stwierdzono, że: „(...) Zgodnie z ustaleniami obowiązującego „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Przasnysz”, teren oznaczony symbolem RM1 *predysponowany jest na cele zabudowy mieszkaniowo-usługowej. W nawiązaniu do podstawowego kierunku przeznaczenia, dopuszcza się realizację zabudowy zagrodowej. W stosunku do zabudowy zagrodowej rzeczony Studium przewiduje realizację budynków mieszkalnych, gospodarczych i inwentarskich, dla których wyznaczono maksymalne wysokości zabudowy na poziomie: dla budynku mieszkalnego – 12,0 m, dla budynków gospodarczych*

*i inwentarskich – 14,0 m. W wyniku prac projektowych nad planem miejscowym, w odniesieniu do terenu RM1, scedowano ustalenia studium na poczet rozwiązań przewidzianych dla zabudowy zagrodowej, aby wypełnić tym samym założenia polityki przestrzennej gminy Przasnysz. Ważąc na powyższą argumentację, ustalenia dla terenu RM1, w kontekście maksymalnej wysokości zabudowy, nie naruszają ustaleń „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Przasnysz”. (...)*”, bowiem 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. W tym przypadku należy zwrócić uwagę na fakt, iż w Studium dla obszaru funkcjonalnego MU określono wysokość zabudowy, bez rozróżnienia poszczególnych rodzajów budynków, co oznacza, iż ustalenie to odnosi się również do budynków gospodarczych i inwentarskich dopuszczonych w planie miejscowym w ramach terenu 1RM.** Dodatkowo wskazać należy, iż Gmina nie może posługiwać się ustaleniami ze Studium dotyczących **innych obszarów funkcjonalnych**, tak jak w tym przypadku dla obszaru funkcjonalnego oznaczonego RM, **bowiem teren 1RM znajduje się w obszarze MU, i to właśnie ustalenia dla tego obszaru funkcjonalnego należy uwzględniać przy określaniu parametrów w planie miejscowym.**

Biorąc pod uwagę fakt, iż ustalenia w zakresie **maksymalnej wysokości zabudowy określa się obowiązkowo**, co wynika wprost z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., to w odniesieniu do ww. terenów koniecznym jest stwierdzenie nieważności całych jednostek terenowych, bowiem ustalono dla nich jako przeznaczenie zabudowę zagrodową, tym samym dopuszczając również budynki mieszkalne w ramach niej.

Mając na uwadze powyższe, a także biorąc pod uwagę samą konstrukcję zapisów uchwały w zakresie maksymalnej wysokości zabudowy dla poszczególnych rodzajów (kategorii) budynków, organ nadzoru stwierdził, iż nie jest możliwym stwierdzenie nieważności jedynie ustalenia, naruszającego Studium. Organ nadzoru nie posiada bowiem możliwości dopisania, czy też redagowania ustaleń planu miejscowego. Stąd też konieczność stwierdzenia nieważności całej jednostki terenowej.

Jednocześnie organ nadzoru wskazuje, że stwierdzając nieważność uchwały w odniesieniu do całej jednostki terenowej oznaczonej symbolem **RM1**, organ wykonawczy gminy będzie miał możliwość, na podstawie art. **28 ust. 2** ustawy o p.z.p., **kontynuowania procedury planistycznej**

**i dostosowania zapisów planu miejscowego do obowiązującego Studium, przy czym podejmując na nowo uchwałę w tym przedmiocie winien zostać przywołany ww. przepis.**

Organ nadzoru wskazuje, że organy gminy nie dysponują pełną swobodą przy uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, bowiem są one związane ustaleniami studium. Brak również podstaw prawnych do przyjęcia, iż organy gminy mogą swobodnie decydować, które z ustaleń studium są dla nich wiążące, które zaś można stosować w sposób dowolny. W tym miejscu należy również nadmienić, iż odpowiedzialnymi za sporządzanie, jak i uchwalanie studium (także jego zmian) oraz planów miejscowych (także ich zmian) są te same organy gminy, tj. odpowiednio Wójt i Rada Gminy Przasnysz.

Poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru, w powyższym zakresie, odnaleźć możemy w stanowisku judykatury wyrażonym m.in. w orzeczeniach Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z:

- 16 listopada 2010 r., w sprawie sygn. akt II OSK 1904/10;
- 15 stycznia 2013 r., w sprawie sygn. akt II OSK 2236/12;
- 12 czerwca 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 66/13;
- 23 czerwca 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 3154/13;
- 26 maja 2015 r., w sprawie sygn. akt II OSK 1353/14;
- 10 listopada 2016 r. w sprawie sygn. akt II OSK 296/15;
- 5 lipca 2017 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1251/17;
- 26 kwietnia 2017 r. w sprawie sygn. akt II OSK 2177/15;
- 1 marca 2017 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1379/16;
- 23 czerwca 2021 r. w sprawie sygn. akt II OSK 2805/20.

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 1, 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., skutkuje stwierdzeniem nieważności uchwały w niżej wymienionym zakresie.

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 rolnych klasy III i 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), 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: ograniczaniu przeznaczania ich na cele nieleśne lub nierolnicze; zapobieganiu procesom degradacji i dewastacji gruntów leśnych oraz szkodom w drzewostanach i produkcji leśnej, powstającym wskutek działalności nieleśnej i ruchów masowych ziemi; przywracaniu wartości użytkowej gruntom, które utraciły charakter gruntów leśnych wskutek działalności nieleśnej; poprawianiu ich wartości użytkowej oraz zapobieganiu obniżania ich produktywności oraz ograniczaniu zmian naturalnego ukształtowania powierzchni ziemi.

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, zwanej dalej „Kpa”.** 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 Kpa (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 zajęł 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 gronom 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 Przasnysz przy piśmie z 21 lipca 2019 r., w odniesieniu do wskazanych poniżej działek, **stwierdzono występowanie gruntów leśnych w granicach terenu oznaczonego symbolem MN/U4**. I tak działka, położona w obrębie 0012 Grabowo, jednostka ewidencyjna Przasnysz, oznaczona numerem ewidencyjnym:

- **38/2** o powierzchni 0,1584 ha stanowi grunty leśne klasy V (LsV) w całości;
- **39/3** o powierzchni 0,0839 ha stanowi grunty leśne klasy V (LsV) w całości.

Powyższe oznacza, że organy Gminy Przasnysz przeznaczyły działki ewidencyjne oznaczone numerami 38/2 i 39/3 z obrębu 0012 Grabowo pod tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i/lub usługowej, oznaczone symbolem MN/U4, **bez uzyskania stosownej zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne**, tj. w tym przypadku pod tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i/lub usługowej.

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 mieszkaniowe i/lub usługowe, 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 ewidencyjnych, stanowiących grunty leśny na cele mieszkaniowe i/lub usługowe, 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 przyjęć należało, że dokonanie w zaskarżonym planie zmiany przeznaczenia gruntów na cele nierolnicze i nieleśne powinno być poprzedzone wystąpieniem o uzyskanie zgody, o jakiej mowa w art. 7 ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Uchybienie w tym zakresie zalicza się do istotnego naruszenia trybu sporządzania planu miejscowego, a także właściwości organów w tym zakresie, co prowadzić musi do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części.”;*
- 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 mieszkaniowe i/lub usługowe, bez uzyskania stosownej zgody na zmianę przeznaczenia.

Ponadto, zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., w związku z art. 7 ust. 2 pkt 1 i art. 7 ust. 2a ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, przeznaczenia gruntów rolnych klasy I – III na cele

nierolnicze dokonuje się w planie miejscowym i taka zmiana przeznaczenia wymaga zgody właściwego organu, **z wyłączeniem gruntów spełniających łącznie następujące warunki**:

- co najmniej połowa powierzchni każdej zwartej części gruntu zawiera się w obszarze zwartej zabudowy;
- położone są w odległości nie większej niż 50 m od granicy najbliższej działki budowlanej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2016 r. poz. 2147 i 2260 oraz z 2017 r. poz. 624 i 820);
- **położone są w odległości nie większej niż 50 metrów od drogi publicznej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 1376, z późn. zm.);**
- ich powierzchnia nie przekracza 0,5 ha, bez względu na to, czy stanowią jedną całość, czy stanowią kilka odrębnych części.

Z przytoczonego powyżej przepisu art. 7 ust. 2a ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych wynika wprost, iż **konieczne jest uzyskanie zgody na zmianę przeznaczenia** gruntów rolnych na cele nierolnicze i nieleśne w przypadku, w **którym przynajmniej jeden z warunków określonych w przywołanym powyżej przepisie nie został spełniony.**

Przeprowadzona przez organ nadzoru analiza obszaru objętego ustaleniami przedmiotowego planu miejscowego, a także przedłożonej, na podstawie art. 20 ust. 2 ustawy o p.z.p., dokumentacji prac planistycznych wykazała, iż w obszarze planu występują, objęte ustawową ochroną, grunty rolne III klasy bonitacyjnej. Powyższe wynika również z wyjaśnień Rady Gminy Przasnysz zawartych w piśmie z 21 lipca 2022 r., w tym z uproszczonych wypisów z ewidencji gruntów.

Grunty prawnie chronione na mocy ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych występują m.in. w granicach terenu oznaczonego symbolem:

- **MN/U7**, przeznaczonego pod teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i/lub usługowej, w ramach działek oznaczonych numerami ewidencyjnymi **107 i 108** z obrębu Oględa, jednostka ewidencyjna Przasnysz, stanowiąc, w całości, grunty orne klasy IIIa;
- **MN/U9**, przeznaczonego pod teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i/lub usługowej, w ramach działki oznaczonej numerem ewidencyjnym **113** z obrębu Oględa, jednostka ewidencyjna Przasnysz, stanowiąc, w całości, grunty orne zabudowane klasy IIIa;



- **MN/U11**, przeznaczonego pod teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i/lub usługowej, w ramach działki oznaczonej numerem ewidencyjnym **118/6** z obrębu Oględa, jednostka ewidencyjna Przasnysz, stanowiąc, w całości, grunty orne zabudowane klasy IIIa oraz pastwiska trwałe klasy III;
- **MN/U23**, przeznaczonego pod teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i/lub usługowej, w ramach działek oznaczonych numerami ewidencyjnymi: **216, 217/4 i 217/6** z obrębu Leszno, jednostka ewidencyjna Przasnysz, stanowiąc, w części, grunty orne klasy IIIb;
- **MN/U25**, przeznaczonego pod teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i/lub usługowej, w ramach działki oznaczonej numerem ewidencyjnym **444/1** z obrębu Leszno, jednostka ewidencyjna Przasnysz, stanowiąc, w części, pastwiska trwałe klasy III;
- **MN/U26**, przeznaczonego pod teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i/lub usługowej, w ramach działek oznaczonych numerami ewidencyjnymi: **306, 308/2, 312, 313/1, 313/2, 313/4 i 313/5** z obrębu Leszno, jednostka ewidencyjna Przasnysz, stanowiące m.in. grunty orne klasy IIIb;
- **P/U1**, przeznaczonego pod teren zabudowy produkcyjnej i/lub usługowej, w ramach działek oznaczonych numerami ewidencyjnymi **93/5 i 93/7** z obrębu Klewki, jednostka ewidencyjna Przasnysz, stanowiące, w części, grunty orne klasy IIIa i IIIb;
- **MN/U34**, przeznaczonego pod teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i/lub usługowej, w ramach działki oznaczonej numerem ewidencyjnym **100/1** z obrębu Karwacz, jednostka ewidencyjna Przasnysz, stanowiąc, w części, grunty orne klasy IIIb.

**Powyższe oznacza, iż uchwalając przedmiotowy plan miejscowy, dokonano zmiany przeznaczenia gruntów rolnych klasy III na cele:**

- **zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i/lub usługowej;**
- **zabudowy produkcyjnej i/lub usługowej.**

Przeprowadzona przez organ nadzoru analiza podjętej uchwały prowadzi do wniosku, iż grunty rolne klasy III, położone w ramach terenów oznaczonych symbolami: **MN/U7, MN/U9, MN/U11, MN/U23, MN/U25, MN/U26, MN/U34 i P/U1**, nie spełniają warunków, o których mowa w art. 7 ust. 2a ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych zwalniającej z konieczności uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi. Organ nadzoru wskazuje, że na potrzeby niniejszego postępowania nadzorczego, analizie poddał tylko jeden warunek, o którym mowa w art. 7 ust. 2a ww. ustawy, bowiem niespełnienie tylko jednego warunku wyklucza już zastosowanie odstępstwa

od uzyskiwania zgody. Należy w tym miejscu podkreślić, iż odstąpienie od uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi, w zakresie przesłanki o której mowa w art. 7 ust. 2a pkt 3 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, wyraźnie wskazuje, że aby w sposób skuteczny z niego skorzystać, grunty podlegające ochronie nie mogą być położone w odległości większej niż 50 m od drogi publicznej w rozumieniu przepisów ustawy o drogach publicznych. W tym przypadku, ustalone grunty podlegające ochronie położone są w odległości większej niż 50 m od drogi publicznej.

W związku z koniecznością jednoznacznej identyfikacji przedmiotu rozstrzygnięcia oraz faktem, iż grunty rolne klasy III występują na różnych działkach ewidencyjnych, koniecznym jest stwierdzenie nieważności całych jednostek terenowych, na których występują ww. grunty chronione na mocy przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

Przeznaczenie w miejscowym planie gruntów rolnych na cele nierolnicze, bez wymaganej zgody właściwego organu, **stanowi istotne naruszenie trybu i zasad sporządzania planu w rozumieniu art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. skutkujące nieważnością wadliwych ustaleń planistycznych** (tak też: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 11 lipca 2017 r., w sprawie sygn. akt II OSK 2088/16, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 15 marca 2017 r., w sprawie sygn. akt II OSK 1803/15, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 9 czerwca 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 3083/13, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 29 sierpnia 2019 r., w sprawie sygn. akt IV SA/Po 183/19, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 19 lutego 2021 r., w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 436/20).

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, nietyczące 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.

W odniesieniu do podstaw stwierdzenia nieważności aktów organu samorządowego przyjmuje się, że już z samego brzmienia art. 91 ust. 1 w związku z art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż tylko istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały (aktu) organu gminy. **Za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być akceptowane w demokratycznym państwie prawnym. Zalicza się do nich między innymi naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał** (por. M. Stahl, Z. Kmiecik: w Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, str. 101-102). Na powyższe wskazuje również stanowisko judykatury, w tym m.in. wyrażone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 10 października 2017 r. sygn. akt IV SA/Wa 837/17, w którym Sąd stwierdził: *„Za istotne naruszenie prawa uznaje się bowiem uchybienie prowadzące do takich skutków, które nie mogą zostać zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym, które wpływają na treść uchwały. Do takich uchybień należą między innymi: naruszenie przepisów prawa wyznaczających kompetencje do wydania aktu, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał, jeżeli na skutek tego naruszenia zapadła uchwała innej treści, niż gdyby naruszenie nie nastąpiło.”*

Wobec ogólnie wyznaczonych wskazanymi przepisami ram prawnych i podstaw stwierdzenia nieważności aktów organów jednostek samorządu terytorialnego, wykładnia poszczególnych pojęć użytych w treści tych przepisów dokonywana jest w orzecznictwie sądów administracyjnych, przy uwzględnianiu poglądów doktryny. Wskazana regulacja, określając kategorie wad (istotne naruszenie prawa, nieistotne naruszenie prawa), wyznacza podstawy do stwierdzenia nieważności uchwały. Za nieistotne naruszenia prawa uznaje się naruszenia drobne, nietyczące 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).”.*

W kontekście powyższych rozważań wskazać należy, iż w przedmiotowej sprawie doszło do zawarcia ustaleń z istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego, a także z istotnym naruszeniem trybu sporządzania planu miejscowego w odniesieniu do gruntów leśnych oraz gruntów rolnych klasy III, które szczegółowo przedstawiono w uzasadnieniu niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XL/311/2022 Rady Gminy Przasnysz z 27 czerwca 2022 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Przasnysz na terenie działek ewidencyjnych nr 35/3, 18/3, 18/4, 18/6, 19/2, 36/4, 36/5, 19/1, 38/2, 39/3, 38/1, 40/1 – obręb geodezyjny Grabowo, na terenie działek ewidencyjnych nr 105/1, 107, 108, 57, 59, 113, 118/6, 120, 119/3, 119/4, 138, 140, 150/1 – obręb geodezyjny Oględa, na terenie działek ewidencyjnych nr 405/2, 416 – obręb geodezyjny Leszno, na terenie działek ewidencyjnych nr 156/1, 156/2, 22/1, 157, 158, 159, 160, 161/1, 161/3, 161/4, 162, 163, 164, 166, 167/1, 167/2, 219/8, 219/7, 219/3, 218, 217/3, 217/4, 217/5 – obręb geodezyjny Leszno, na terenie działek ewidencyjnych nr 71, 73, 74, 75/1, 76, 77/1, 77/2, 79, 78, 80/1, 80/2, 221, 222, 223, 224/1, 224/2, 225, 226, 227, 229, 230, 234, 216, 215/2, 217/4, 217/6, 215/3, 215/4, 202/1, 203, 204, 444/1 – obręb geodezyjny Leszno, na terenie działek ewidencyjnych nr 304, 306, 308/1, 308/2, 312, 313/1, 313/2, 313/4, 313/5 – obręb geodezyjny Leszno, na terenie działek ewidencyjnych nr 2/4, 71, 6/7 – obręb geodezyjny Wygoda, na terenie działek ewidencyjnych nr 28, 30 – obręb geodezyjny Wygoda, na terenie działek ewidencyjnych nr 5/1, 5/2 – obręb geodezyjny Karbówko, na terenie działek ewidencyjnych nr 84/3 – obręb geodezyjny Bartniki, na terenie działek ewidencyjnych nr 93/5, 156, 93/7, 94, 98 – obręb geodezyjny Klewki, na terenie działek ewidencyjnych nr 36, 37/3 – obręb geodezyjny Mirów, na terenie działki ewidencyjnej nr 42 – obręb geodezyjny Mirów, na terenie działek ewidencyjnych nr 4/1, 5/1, 54 – obręb geodezyjny Mirów, na terenie działek ewidencyjnych nr 99/2, 99/5, 100/1 – obręb geodezyjny Karwacz, na terenie działek ewidencyjnych nr 154/6, 155/2, 156/2, 157/2, 158, 159, 160/2, 163/2, 165/2, 166/2, 169/2, 391/2, 177/2, 178/2 – obręb geodezyjny Karwacz, na terenie działek ewidencyjnych nr 400, 337, 326, 325, 322, 321, 318, 314, 313, 310, 309, 306, 305, 302, 301, 298, 297 – obręb geodezyjny Karwacz”, w części ustaleń,

o których mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, w tym zakresie, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

Gminie, 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/