



WOJEWODA MAZOWIECKI

WNP-I.4131.106.2020.AK

Urząd Gminy w Korytnicy

23. 07. 2020

wpłynęło dnia

Warszawa, 14 lipca 2020 r.

*Rada Gminy*  
*[Signature]*

**Rada Gminy Korytnica**  
**ul. Małkowskiego 20**  
**07 – 120 Korytnica**

### **Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XXIV/125/20 Rady Gminy Korytnica z 15 czerwca 2020 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi Adampol, Czaple, Dąbrowa, Decie, Korytnica, Kruszew, Leśniki, Nojszew, Pniewnik, Połazie Świętochowskie, Rabiany, Rąbież, Roguszyn, Sewerynów, Stary Świętochów, Szczurów, Trawy, Wielądkki, Wola Korytnicka, Wypychy, Zakrzew, Zalesie, Żabokliki, Żelazów”, w odniesieniu do ustaleń:

- części graficznej, w zakresie nieprzekraczalnej linii zabudowy na terenie oznaczonym symbolem **R8**;
- części graficznej, w zakresie, w jakim dopuszcza do realizacji budynków na terenach oznaczonych symbolami: **MNU2, MNU3, RM9, RM19, RM20, RM21, RM22, RM23, RM26, RM45, RM82, RM83, MNU32, RM85, RM87, MNU36, MNU57, RM125, MNU59, RM127, RM128, RM136, MNU66, UO3, MNU69, RM140, RM142, MNU71, MNU72, MNU75, MNU74, MNU76, MNU77, MNU78, MNU79, MNU81, RM153, RM155, RM170, RM186, MNU96, RM187** w odległości mniejszej niż 12 m od granic lasów oznaczonych odpowiednio symbolami: **ZL1, ZL8, ZL9, ZL10, ZL11, ZL12, ZL13, ZL16, ZL17, ZL18, ZL19, ZL20, ZL21, ZL23, ZL24, ZL25, ZL26, ZL27, ZL28, ZL29, ZL30, ZL31, ZL32, ZL34, ZL35, ZL37, ZL38, ZL29, ZL40, ZL41, ZL42, ZL43, ZL44, ZL45, ZL46**;
- części tekstowej i graficznej, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem **R59** stanowiącym grunty leśne, w zakresie działek położonych w miejscowości Rabiany gm. Korytnica, oznaczonych numerami ewidencyjnymi: 145, 146, 148/2, 148/5.

#### **Uzasadnienie**

Rada Gminy Korytnica na sesji w dniu 15 czerwca 2020 r., podjęła uchwałę Nr XXIV/125/20 „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi Adampol, Czaple, Dąbrowa, Decie, Korytnica, Kruszew, Leśniki, Nojszew, Pniewnik, Połazie Świętochowskie,

*Rabiany, Rąbież, Roguszyn, Sewerynów, Stary Świętochów, Szczurów, Trawy, Wielądkki, Wola Korytnicka, Wypychy, Zakrzew, Zalesie, Żabokliki, Żelazów*”.

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 2020 r. poz. 293 z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”.

Stosownie do zapisów art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p., miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, uchwalanym 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 (art. 1 ust. 2 pkt 5);
- prawo własności (art. 1 ust. 2 pkt 7).

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 stwierdza, iż przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały doszło do ewidentnej sprzeczności pomiędzy jej częścią tekstową i graficzną dotyczącej określenia zasad zagospodarowania terenu oznaczonego symbolem R8.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. w planie miejscowym, dla terenów przeznaczonych pod zabudowę, określa się zasady jej kształtowania oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, w tym m.in. linie zabudowy. Natomiast, jeżeli plan w ogóle nie przewiduje zabudowy, to oczywiście nie może przewidywać parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy, w tym również linii zabudowy. Ponadto, stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p. w planie miejscowym mogą zostać ustalone szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy.

Jak wynika z ustaleń:

- § 78 uchwały: „Dla terenów oznaczonych symbolami **R o numerach od 1 do 138** ustala się przeznaczenie podstawowe – rolnicze.”;
- § 79 uchwały: „**Na terenach oznaczonych symbolami R o numerach od 1 do 138 obowiązują następujące zasady kształtowania zagospodarowania terenu: 1) zakazuje się lokalizacji budynków, (...)**”.

podczas gdy na rysunku planu miejscowego, **w granicach terenu oznaczonego symbolem R8** wrysowano nieprzekraczalną linię zabudowy wskazującą wręcz na możliwość realizacji budynków w ramach ww. terenu, w związku z ustaleniami zawartymi w § 5 pkt 3 uchwały, definiującymi pojęcie nieprzekraczalnej linii zabudowy.

Skoro w tekście uchwały ustalono zakaz lokalizacji budynków na terenach o przeznaczeniu rolniczym, oznaczonych symbolem literowym R o numerach od 1 do 138, to wyznaczenie na rysunku planu, na terenie oznaczonym symbolem R8, nieprzekraczalnej linii zabudowy określającej obszar, na którym dopuszcza się sytuowanie budynków, oznacza wzajemną sprzeczność rysunku planu z ustaleniami § 79 uchwały, w których jednoznacznie zakazano lokalizowania budynków na terenach R, w tym także na terenie R8. Rozbieżne ustalenia w powyższym zakresie, oznaczają ponadto, że w uchwale nie ustalono w jednoznaczny sposób zasad zagospodarowania oraz ograniczeń w użytkowaniu terenu R8.

Tym samym, przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały, doszło do powstania ewidentnej sprzeczności pomiędzy zapisami części tekstowej a częścią graficzną, co stanowi o naruszeniu § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., który zobowiązuje do umożliwienia jednoznacznego powiązania części graficznej z częścią tekstową uchwały.

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

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

- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 marca 2013 r., sygn. akt



- IV SA/Wa 2673/12, w którym Sąd stwierdził, iż „(...) zgodnie z art. 15 ust. 1 i § 2 pkt 4 oraz art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., projekt planu miejscowego zawiera część tekstową oraz graficzną i tak należy też rozumieć pojęcie "projekt planu miejscowego "; część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna załącznik do uchwały. Nadto na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego (§ 8 ust. 2 rozporządzenia). Z powołanych unormowań wynika, że część tekstowa planu winna znaleźć odzwierciedlenie w części graficznej. Zaś sprzeczność, brak korelacji, spójności rozważane są w kategoriach naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego. (...)";
- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 września 2013 r., sygn. akt II OSK 1377/13, w brzmieniu: „W niniejszej sprawie zgodzić należy się z sądem I instancyjnym, iż zgodnie z art. 15 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003r Nr 80, poz. 717 ze zm.) **obydwie części planu (graficzna i tekstowa) winny być spójne**, co oznacza że pełny obraz rozwiązań planistycznych tj. przeznaczenie poszczególnych obszarów na terenie objętych planem daje dopiero łączne odczytanie obydwu części.”;
  - postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 18 marca 2011 r., sygn. akt II OZ 191/11, w brzmieniu: „Sąd słusznie wskazał, że oczywistym jest, że stwierdzenie nieważności określonych uregulowań w części tekstowej planu oznacza utratę ważności odpowiadających im rozwiązań graficznych przyjętych na rysunku planu. Zgodnie bowiem z art. 20 ust. 1 zdanie drugie ustawy z dnia z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.) część tekstowa planu stanowi treść uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Przepis § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587) stanowi, iż na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Do projektu rysunku planu miejscowego dotacza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń. Treść tych przepisów wyraźnie wskazuje, iż część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część tekstowa planu zawiera normy prawne, rysunek planu obowiązuje więc tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu.” (publ. LEX 1080455);
  - wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 6 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1458/11, w którym „Sąd zwraca uwagę, że pod pojęciem "ustaleń planu" należy rozumieć jego merytoryczną treść mającą charakter normatywny, co oznacza, że ustalenia normatywne planu należy odkodowywać zarówno z jego części tekstowej, jak i graficznej.” (publ. LEX 1070339);
  - wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 13 lutego 2007 r., sygn. akt II OSK 508/06, w którym Sąd stwierdził: „Błędne jest stanowisko skarżącego, że część graficzna planu zagospodarowania przestrzennego może zawierać oznaczenia niemające odniesienia wprost do części tekstowej planu i że zgodnie z art. 8 ust. 1 pow. ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym ustalenia części graficznej miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego stanowią treść uchwały rady gminy składającą się na przepis gminny w postaci norm tekstowych. Część graficzna (rysunek planu) stanowi wprawdzie integralną część planu, pełni jednak rolę służebną i wyjaśniającą tekst i jest wiążąca pod warunkiem, że tekst planu odsyła do rysunku lub do niego nawiązuje. Sam rysunek (część



graficzna) nie jest ani przepisem, ani normą prawną i obowiązuje tylko w łączności z częścią tekstową planu. Nie może więc zawierać oznaczeń, które nie znajdują oparcia w części tekstowej planu.”;

- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 20 grudnia 2007 r. sygn. akt II OSK 1732/06, teza 2 „Skoro, moc wiążąca rysunku planu wynika z zapisów części tekstowej, to tekst planu winien wskazywać na przeznaczenie określonego terenu pod ulice, a część graficzna odzwierciedlać konkretny zapis.” (publ. LEX nr 418919);
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z 13 października 2009 r. sygn. akt II SA/Lu 393/09, w którym stwierdzono: „W tym zakresie należy pamiętać, iż plan miejscowy składa się z części tekstowej, zawierającej ustalenia planowe oraz graficznej (rysunku planu). Rysunek planu jest zatem integralną częścią planu i ma tym samym moc wiążącą. Część graficzna planu jest „uszczegółowieniem” części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie - z uwzględnieniem zarówno części graficznej jak i tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu. Część tekstowa planu nie może zatem zawierać ustaleń, które nie znajdują oparcia w części graficznej planu.”;
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 16 maja 2015 r. sygn. akt IV SA/Po 256/13, w którym stwierdzono, że: „W tym zakresie należy pamiętać, że plan miejscowy składa się z części tekstowej, zawierającej ustalenia planowe oraz graficznej (rysunku planu). Rysunek planu jest zatem integralną częścią planu i ma tym samym moc wiążącą. Część graficzna planu jest „uszczegółowieniem” części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie - z uwzględnieniem zarówno części graficznej jak i tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu.”;
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 17 czerwca 2015 r. sygn. akt II SA/Gd 318/14, w którym Sąd stwierdził, iż: „Art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowi, że wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem. Następnie art. 20 ust. 1 tej ustawy wyjaśnia, że część tekstowa planu stanowi treść uchwały, a część graficzna stanowi załącznik do uchwały. Ponadto zgodnie z § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. z 2003 r., nr 164, poz. 1587) na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń. Z powołanych przepisów wynika, że plan miejscowy składa się z części tekstowej, zawierającej ustalenia planowe oraz z części graficznej (rysunku planu). Rysunek planu jest zaś integralną częścią planu i ma tym samym moc wiążącą. Część graficzna planu jest „uszczegółowieniem” części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie - z uwzględnieniem zarówno części graficznej jak i tekstowej. Z tych też względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 16 maja 2013 r., sygn. akt IV SA/Po 256/13). Skoro inaczej kształtuje się normatywność części tekstowej, a nieco inaczej - części graficznej rzeczonoego planu, będącej jego integralnym elementem a także z uwagi na fakt, że część graficzna stanowi wyjaśnienie (uzupełnienie) części tekstowej, to powstałe w ten sposób nieścisłości mogą uniemożliwić zastosowanie planu w praktyce. Pamiętać bowiem trzeba, że miejscowy plan



zagospodarowania przestrzennego jest podstawowym narzędziem planistycznym, za pomocą którego w sposób wiążący ustala się przeznaczenie terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określa sposoby ich zagospodarowania i zabudowy (art. 14 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego (art. 14 ust. 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym), a jego ustalenia kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości (art. 6 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Wiążą one zatem zarówno podmioty władzy, w tym organy administracji publicznej, jak i podmioty pozostające poza strukturą tej władzy, tj. jednostki i ich organizacje (zob. orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 22 lutego 2001 r., sygn. akt III RN 203/00, OSNP 2001, nr 20, poz. 606). Dlatego też ewidentna sprzeczność pomiędzy treścią uchwały a jej częścią graficzną narusza zasady sporządzenia planu miejscowego i w konsekwencji powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 5 listopada 2010 r., sygn. akt II SA/Po 486/10, <https://orzecznia.nsa.gov.pl>).”

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

Stanowisko judykatury potwierdza również doktryna:

- Igor Zachariasz *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Komentarz LEX*, Warszawa 2013 LEX a Wolters Kluwer business, str. 153 teza 2. do art. 15: „Projekt planu miejscowego zawiera część tekstową i graficzną. Zgodnie z poglądem reprezentowanym w orzecznictwie sądów administracyjnych, rysunek planu jako znak graficzny nie może wiązać bezpośrednio, nie spełnia bowiem wymogów normy prawnej związanych z jej klasyczną budową: hipoteza, dyspozycja, sankcja. Rysunek planu w procesie stosowania prawa może być uwzględniony tylko w takim zakresie, w jakim jest "opisany" w tekście planu, ściślej - w jakim tekst planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku.”;
- Zygmunt Niewiadomski *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne Komentarz*, Warszawa 2013, Wydawnictwo C.H. Beck, str. 157 teza 2. do art. 15 „Projekt planu miejscowego a zatem przyszły plan miejscowy, musi zawierać część tekstową i graficzną. (...) Zgodnie z przepisami Proj.PlanZagR projektem planu miejscowego jest projekt tekstu planu miejscowego i projekt rysunku planu miejscowego. Tekst planu miejscowego stanowi treść uchwały rady gminy i jego redakcja przybiera postać przepisów prawnych. Rysunek planu jest załącznikiem graficznym do uchwały w sprawie planu miejscowego. Rysunek planu obowiązuje w takim zakresie, w jakim tekstu planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku.”.

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

Podsumowując, należy wyraźnie podkreślić, że ewidentna sprzeczność pomiędzy treścią uchwały, a jej częścią graficzną narusza w sposób istotny zasady sporządzenia planu miejscowego i w konsekwencji powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części. W tym przypadku brak powiązania tekstu planu z rysunkiem skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności ustaleń części graficznej uchwały w odniesieniu do wadliwego wrysowania nieprzekraczalnej linii zabudowy na terenie oznaczonym symbolem R8, na którym tekst planu miejscowego zakazuje lokalizacji budynków.



Dokonując oceny prawnej uchwały stwierdzono także, że przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały doszło do naruszenia przepisów odrębnych, w zakresie braku jednoznacznych ustaleń dotyczących określenia zasad kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenów przeznaczonych pod zabudowę:

- mieszkaniową jednorodziną z dopuszczeniem usług (*vide*: § 28 uchwały), oznaczonych symbolami: MNU2, MNU3, MNU32, MNU36, MNU57, MNU59, MNU66, MNU69, MNU71, MNU72, MNU74, MNU75, MNU76, MNU77, MNU78, MNU79, MNU81 i MNU96;
- usług oświaty (*vide*: § 48 uchwały), oznaczonego symbolem UO3;
- zagrodową (*vide*: § 33 uchwały), oznaczonych symbolami: RM9, RM19, RM20, RM21, RM22, RM23, RM26, RM45, RM82, RM83, RM85, RM87, RM125, RM127, RM128, RM136, RM140, RM142, RM153, RM155, RM170, RM186 i RM187,

w związku z ich położeniem w sąsiedztwie terenów przeznaczonych pod od lasy, oznaczonych symbolami: ZL1, ZL8, ZL9, ZL10, ZL11, ZL12, ZL13, ZL16, ZL17, ZL18, ZL19, ZL20, ZL21, ZL23, ZL24, ZL25, ZL26, ZL27, ZL28, ZL29, ZL30, ZL31, ZL32, ZL34, ZL35, ZL37, ZL38, ZL39, ZL40, ZL41, ZL42, ZL43, ZL44, ZL45 i ZL46.

Stosownie do dyspozycji art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p., w planowaniu i zagospodarowaniu uwzględnia się zwłaszcza wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p. „2. W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) 9) szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy;”, przy czym jedną z zasad sporządzanego planu miejscowego jest jego sporządzenie zgodnie z przepisami odrębnymi, co wynika z art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p. Ponadto, zgodnie z § 2 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., określenie sposobów zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy, winno odbywać się poprzez sformułowanie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów.

Zdaniem organu nadzoru, istotne znaczenie będą tu mieć przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2019 r. poz. 1065), a w szczególności przepisy zawarte w Dziale VI pn. *Bezpieczeństwo pożarowe*, Rozdział 7 pn. *Usytuowanie budynków z uwagi na bezpieczeństwo pożarowe*. W § 271 ust. 8 ww. rozporządzenia zawarte zostały ustalenia dotyczące sytuowania zabudowy od granicy lasu, zgodnie z którymi **„Najmniejszą odległość budynków ZL, PM, IN od granicy (konturu) lasu, rozumianego jako grunt leśny (Ls) określony na mapie ewidencyjnej lub teren przeznaczony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego jako leśny, przyjmuje się jako odległość ścian tych budynków od ściany budynku ZL z przekryciem dachu rozprzestrzeniającym ogień”**. Zatem podstawowe odległości w jakich sytuujemy budynek od lasu nadal wynoszą 12 m dla budynków ze ścianami i przekryciem dachu nierozprzestrzeniającymi ognia. Od 1 stycznia 2018 r. obowiązuje jednak pewne odstępstwo od tych wymagań. Zgodnie z § 271 ust. 8a ww. rozporządzenia: *„Najmniejsza odległość budynków wymienionych w § 213, wykonanych z elementów nierozprzestrzeniających ognia, niezawierających pomieszczeń zagrożonych wybuchem oraz posiadających klasę odporności pożarowej wyższą niż wymagana zgodnie z § 212, od granicy (konturu) lasu zlokalizowanej na:*

1) sąsiedniej działce - wynosi 4 m,

2) działce, na której sytuuje się budynek - nie określa się

– jeżeli teren, na którym znajduje się granica (kontur) lasu, przeznaczony jest w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego pod zabudowę niezwiązaną z produkcją leśną, a w przypadku braku planu miejscowego - grunty leśne są objęte zgodą na zmianę przeznaczenia



*na cele nieleśne uzyskaną przy sporządzaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, które utraciły moc na podstawie art. 1 lit. a ustawy z dnia 21 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. poz. 1804) oraz art. 87 ust. 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1073 i 1566).”.*

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

- 1) budynek wymieniony w § 213 rozporządzenia powinien być wykonany z elementów nierozprzestrzeniających ognia oraz nie zawierać pomieszczeń zagrożonych wybuchem, a także posiadać klasę odporności pożarowej wyższą niż wymagana zgodnie z § 212 rozporządzenia.
- 2) obszar na którym znajduje się granica (kontur) lasu **powinien być przeznaczony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na cele nieleśne.**

**Tylko łączne spełnienie tych warunków pozwala na skorzystanie z § 271 ust. 8a rozporządzenia, czyli usytuowanie budynku bliżej niż 12 m.**

W ocenie organu nadzoru, w przedmiotowym planie miejscowym, nie zostały uwzględnione wymogi § 271 ust. 8 ani ust. 8a ww. rozporządzenia, naruszając przez to również przepisy ustawy o p.z.p., z uwagi na fakt, że sytuowanie planowanej zabudowy zostało dopuszczone bezpośrednio przy granicy lasu, tj. na terenach oznaczonych symbolami:

- **MNU2 i MNU3** przy granicy lasu stanowiącego teren oznaczony symbolem **ZL1**,
- **RM9** przy granicy lasu, stanowiącego teren oznaczony symbolem **ZL8**,
- **RM19 i RM20** przy granicy lasu stanowiącego teren oznaczony symbolem **ZL9**,
- **RM21 i RM22** przy granicy lasu stanowiącego teren oznaczony symbolem **ZL10**,
- **RM23** przy granicy lasu stanowiącego teren oznaczony symbolem **ZL11**,
- **RM26** przy granicy lasu stanowiącego teren oznaczony symbolem **ZL12**,
- **RM45** przy granicy lasu stanowiącego teren oznaczony symbolem **ZL13**,
- **RM82 i RM83** przy granicy lasu stanowiącego teren oznaczony symbolem **ZL16**,
- **MNU32** przy granicy lasu stanowiącego teren oznaczony symbolem **ZL17**,
- **RM85** przy granicy lasu stanowiącego teren oznaczony symbolem **ZL18**,
- **RM87** przy granicy lasu stanowiącego tereny oznaczone symbolami: **ZL19 i ZL20**,
- **MNU36** przy granicy lasu stanowiącego teren oznaczony symbolem **ZL21**,
- **MNU57 i RM125** przy granicy lasu stanowiącego teren oznaczony symbolem **ZL23**,
- **MNU59** przy granicy lasu stanowiącego teren oznaczony symbolem **ZL24**,
- **RM127** przy granicy lasu stanowiącego tereny oznaczone symbolami: **ZL24, ZL25, ZL26**,
- **RM128** przy granicy lasu stanowiącego teren oznaczony symbolem **ZL27**,
- **RM136** przy granicy lasu stanowiącego tereny oznaczone symbolami: **ZL28 i ZL29**,
- **MNU66** przy granicy lasu stanowiącego teren oznaczony symbolem **ZL30**,
- **MNU69 i UO3** przy granicy lasu stanowiącego teren oznaczony symbolem **ZL31**,
- **RM140** przy granicy lasu stanowiącego teren oznaczony symbolem **ZL32**,
- **MNU71** przy granicy lasu stanowiącego teren oznaczony symbolem **ZL32**,
- **RM142 i MNU72** przy granicy lasu stanowiącego teren oznaczony symbolem **ZL34**,
- **MNU75** przy granicy lasu stanowiącego teren oznaczony symbolem **ZL35**,
- **MNU74** przy granicy lasu stanowiącego tereny oznaczone symbolami: **ZL37 i ZL38**,
- **MNU76 i MNU77** przy granicy lasu stanowiącego teren oznaczony symbolem **ZL39**,
- **MNU78 i MNU79** przy granicy lasu stanowiącego teren oznaczony symbolem **ZL40**,
- **MNU81 i RM153** przy granicy lasu stanowiącego teren oznaczony symbolem **ZL41**,
- **RM155** przy granicy lasu stanowiącego teren oznaczony symbolem **ZL42**,



- **RM170** przy granicy lasu stanowiącego teren oznaczony symbolem **ZL43**,
- **RM186** przy granicy lasu stanowiącego teren oznaczony symbolem **ZL44**,
- **MNU96** przy granicy lasu stanowiącego teren oznaczony symbolem **ZL45**,
- **RM187** przy granicy lasu stanowiącego teren oznaczony symbolem **ZL46**.

Jednocześnie należy wskazać, że:

- nieprzekraczalna linia zabudowy wprost została „dociągnięta” do granicy lasu m.in. na terenach oznaczonych symbolami: MNU2, MNU3, MNU32, MNU36, MNU57, MNU72, MNU74, MNU75, MNU76, MNU77, MNU78, MNU79 i MNU96, RM21, RM82, RM85, RM87, RM127, RM128 i RM170;
- nieprzekraczalna linia zabudowy inwentarskiej wprost została „dociągnięta” do granicy lasu na terenie oznaczonym symbolem RM9;
- nieprzekraczalna linia zabudowy oraz nieprzekraczalna linia zabudowy inwentarskiej wprost zostały „dociągnięte” do granicy lasu na terenach oznaczonych symbolami: RM19, RM20, RM 21, RM22, RM26, RM83, RM125 i RM136;
- na terenach oznaczonych symbolami: MNU71 i RM23 nie wyznaczono nieprzekraczalnej linii zabudowy od terenu lasu nie graniczącego bezpośrednio z tymi terenami, lecz znajdującego się w odległości mniejszej niż 12 m od ww. terenów.

Zgodnie z ustaleniami:

- § 5 pkt 3 uchwały, poprzez *nieprzekraczalną linię zabudowy* należy rozumieć „(...) wyznaczoną na rysunku planu linię ograniczającą obszar, na którym dopuszcza się wznoszenie budynków; przy czym dopuszczalne jest wysunięcie poza tę linię, na odległość nie większą niż 2 m takich części budynku jak: balkony, schody zewnętrzne, pochylnie, podesty, zadaszenia wejść oraz elementy termoizolacji, o ile ustalenia planu nie stanowią inaczej,”;
- § 5 pkt 4 uchwały, poprzez *nieprzekraczalną linię zabudowy inwentarskiej* należy rozumieć „(...) wyznaczoną na rysunku planu linię ograniczającą obszar, na którym dopuszcza się wznoszenie budynków inwentarskich w zabudowie zagrodowej; przy czym dopuszczalne jest wysunięcie poza tę linię, na odległość nie większą niż 2 m takich części budynku jak: balkony, schody zewnętrzne, pochylnie, podesty, zadaszenia wejść oraz elementy termoizolacji, o ile ustalenia planu nie stanowią inaczej,”.

W związku z powyższym, zdefiniowane w § 5 pkt 3 i pkt 4 uchwały, nieprzekraczalna linia zabudowy oraz nieprzekraczalna linia zabudowy inwentarskiej, **umożliwiają lokalizowanie budynków, w granicach wyznaczonego przez nie na rysunku planu obszaru**. Zgodnie z § 4 ust. 1 pkt 3 i pkt 4 uchwały, nieprzekraczalne linie zabudowy i nieprzekraczalne linie zabudowy inwentarskiej są obowiązującymi ustaleniami planu. Powyższe ustalenia zostały wprowadzone na mocy art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 6 i § 7 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.

Zgodnie z ustaleniami zawartymi w:

- § 31 pkt 2 uchwały, na terenach oznaczonych symbolami literowymi MNU: „2) **budynki należy lokalizować zgodnie z liniami zabudowy określonymi na rysunku planu (...)**”;
- § 36 pkt 2 i pkt 3 uchwały, na terenach oznaczonych symbolami literowymi RM: „2) **budynki należy lokalizować zgodnie z liniami zabudowy określonymi na rysunku planu (...)**, 3) **budynki inwentarskie należy lokalizować zgodnie z określonymi na rysunku planu nieprzekraczalnymi liniami zabudowy inwentarskiej**,”;
- § 51 pkt 2 uchwały, na terenach oznaczonych symbolami literowymi UO: „2) **budynki należy lokalizować zgodnie z liniami zabudowy określonymi na rysunku planu (...)**”.



**Z powyższych ustaleń uchwały wynika, że budynki powinny być lokalizowane w granicach obszaru wyznaczonego za pomocą nieprzekraczalnych linii zabudowy.**

Z rysunku planu wynika, że lokalizowanie budynków na wskazanych powyżej terenach zgodnie z wyznaczonymi nieprzekraczalnymi liniami zabudowy i nieprzekraczalnymi liniami zabudowy inwentarskiej, zostało dopuszczone **bezpośrednio przy granicy lasu, bądź zostało wyznaczone w odległości mniejszej niż 12 m od granicy lasu, co wprost narusza przepisy odrębne z zakresu warunków technicznych sytuowania budynków w związku z sytuowaniem budynków w sąsiedztwie lasu.**

Biorąc pod uwagę powyższe, organ nadzoru stwierdza, że ustalenia części graficznej uchwały, dopuszczające realizację budynków w odległości mniejszej niż 12 m od granic lasów, w odniesieniu do ww. terenów naruszają przepisy § 271 ust. 8 i 8a rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, gdyż nie spełniają wymogu zachowania minimalnych odległości zabudowy od granicy lasu, o której mowa w przepisach ww. rozporządzenia. Powyższe oznacza również, iż w przedmiotowym planie miejscowym nie zostały uwzględnione szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, dotyczące sytuowania zabudowy od granicy terenów lasów, wynikające ze wskazanych powyżej przepisów odrębnych.

Organ nadzoru wskazuje, że z woli samego ustawodawcy **obligatoryjnym elementem planu miejscowego, stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy o p.z.p., jest określenie granic i sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów**, o których mowa art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p. Konkretyzację przedmiotowego przepisu odnaleźć możemy na gruncie rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., który formułuje wymogi zarówno w odniesieniu do części tekstowej, jak i części graficznej. **Stosownie do wymogów § 4 pkt 7 ww. rozporządzenia, standardem przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego, w zakresie ustaleń dotyczących granic i sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów, są nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów.** Obligatoryjnym elementem planu miejscowego, jest również określenie szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy, o którym mowa w art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p.

W przedmiotowym planie miejscowym, zarówno w części tekstowej, jak też w ramach części graficznej, w odniesieniu do sytuowania budynków na wymienionych powyżej terenach, **nie wprowadzono ograniczeń w zagospodarowaniu i zabudowie** wynikających z § 271 ust. 8 i ust. 8a rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, naruszając przez to również przytoczone powyżej przepisy ustawy o p.z.p. oraz rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., a wręcz poprzez sposób, w jaki określono na rysunku planu nieprzekraczalne linie zabudowy wyznaczające obszar tzw. *ruchu budowlanego*, dopuszczono do możliwości realizacji budynków niezgodnie z ww. przepisami odrębnymi.

Organ nadzoru wskazuje, że **wszelkie ograniczenia w zagospodarowaniu i zabudowie** wynikające z dyspozycji przepisów odrębnych, winny zostać uwzględnione w uchwale w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, bowiem taką wolę wyraził sam



ustawodawca zobowiązując, w ramach przepisu art. 4 ust. 1, art. 15 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 7 i art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p., do zawarcia stosownych ustaleń w tym zakresie.

Analizując powyższe przepisy oraz stanowiska judykatury organy miasta miały możliwość uwzględnienia ww. przepisów, np. poprzez zastosowanie linii zabudowy lub też np. poprzez wprowadzenie stosownych ograniczeń w zagospodarowaniu i zabudowie (zarówno w części tekstowej, jak i graficznej). Organ nadzoru wskazuje, iż nie chodzi przy tym o powtórzenie przepisu odrębnego **w ramach ustaleń planistycznych, ale uwzględnienie go poprzez takie przyjęcie rozwiązań przestrzennych, które nie będzie naruszać przepisów odrębnych, w tym ustanowionych w nim zakazów i ograniczeń.** Oznacza to tym samym konieczność „**konsumpcji tych przepisów**” przez stosowne ustalenia planistyczne, które nie mogą zawierać odmiennych regulacji w stosunku do aktu hierarchicznie wyżej umocowanego w Konstytucji RP.

Na takie rozumienie przepisów odrębnych wskazuje również judykatura, w tym np. w wyroku:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 8 stycznia 2015 r., sygn. akt II OSK 2674/14, w którym Sąd stwierdził: *„Słuszne jest stanowisko skarżącego kasacyjnie, iż ustawowy zakaz nie może być powtórzony literalnie w ramach ustaleń planistycznych, ale uwzględniony poprzez takie przyjęcie rozwiązań przestrzennych, które nie będzie naruszać przepisów odrębnych, w tym ustanowionych w nim zakazów.”;*
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 20 stycznia 2016 r., sygn. akt IV SA/Wa 2894/15, w którym Sąd stwierdził: *„Zawarcie w planie miejscowym ustaleń odwołujących się do stosowania i uwzględniania przepisów odrębnych winno znaleźć odzworowanie poprzez realizację tych przepisów w ustaleniach planistycznych. Nie może być uznane za spełnienie zastosowania przepisów odrębnych ustanowienie w uchwale jedynie odwołania się do tych przepisów, bez wskazania o jakie przepisy chodzi (z jakiego zakresu) z jednoczesnym sporządzeniem planu niezgodnie z tymi przepisami.”;*
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 30 grudnia 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1851/13: *„Natomiast w art. 15 ust. 1 powyższej ustawy określono zasadę, zgodnie z którą, wójt, burmistrz albo prezydent miasta, sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną zgodnie przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem miejscowym.”.*

Istotą regulacji planu miejscowego, nie jest tylko i wyłącznie odwołanie się do bliżej nie określonych przepisów odrębnych i to z kilku względów. Przede wszystkim § 271 ust. 8 i ust. 8a rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie odnosi się do sytuowania budynków od granicy lasu. Z przepisów tych wynika, że większość budynków, z wyjątkiem niektórych budynków magazynowych i produkcyjnych, można lokalizować w odległości do 12 m od granicy lasu.

Dla terenów oznaczonych symbolami: MNU2, MNU3, MNU32, MNU36, MNU57, MNU59, MNU66, MNU69, MNU71, MNU72, MNU74, MNU75, MNU76, MNU77, MNU78, MNU79, MNU81, MNU96, UO3, RM9, RM19, RM20, RM21, RM22, RM23, RM26, RM45, RM82, RM83, RM85, RM87, RM125, RM127, RM128, RM136, RM140, RM142, RM153, RM170, RM186 i RM187 nie zostały wprowadzone na rysunku planu oraz w tekście uchwały, ograniczenia w zagospodarowaniu i zabudowie, dotyczące sytuowania budynków na tych terenach położonych w sąsiedztwie lasów, wynikające z ww. przepisu, pomimo iż zakres planu ustalony w § 3 ust. 1 pkt 10 uchwały, zobowiązuje do określenia szczególnych warunków i zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy. W ustaleniach szczegółowych uchwały dla ww. terenów nie ustalono żadnych szczególnych warunków i zagospodarowania oraz ograniczeń



w użytkowaniu tych terenów wynikających z ich położenia bezpośrednio przy granicy terenów lasów.

Sporządzając plan miejscowy chodzi o konkretne ustalenia planistyczne, mające na celu ochronę zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia (art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p.). Należy zatem zaznaczyć, iż przeznaczenie terenu, ustalane w planie miejscowym (art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p.), powinno być adekwatne do uwarunkowań zarówno kulturowych, społecznych, gospodarczych, ekonomicznych, jak i również środowiskowych. Zdaniem organu nadzoru, zgodność planu miejscowego z przepisami odrębnymi winna również uwzględniać przy tym szczególne warunki zagospodarowania tych terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu (art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p.).

Wskazać przy tym należy na powiązania przepisów regulujących kwestię planowania przestrzennego z przepisami techniczno – budowlanymi. Skoro tym samym, stosownie do regulacji art. 35 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2019 r. poz. 1186, z późn. zm.) przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę lub odrębnej decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego organ administracji architektoniczno-budowlanej sprawdza zgodność projektu budowlanego z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a także zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu z przepisami, w tym techniczno – budowlanymi, to regulacje planu miejscowego nie mogą pozostawać w kolizji z tymi przepisami. Kolizja, czy też wzajemnie wykluczające się regulacje w tym zakresie, skutkować będą niemożnością wydania prawidłowej (tj. nie naruszającej przepisów) decyzji zezwalającej na prowadzenie działań inwestycyjnych.

**Należy również wskazać, iż przepisy § 271 ust. 8 i 8a rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, odnoszą się do sytuowania budynków zarówno od granicy lasu, jak i od terenu przeznaczonego w planie pod las. Tym bardziej stosowne ograniczenia winny być wskazane zarówno w części tekstowej, jak i graficznej. Brak wskazania w części tekstowej i graficznej strefy ograniczeń w zagospodarowaniu i zabudowie, spełniających wymagania ww. przepisów stanowi tym samym istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego.**

Poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru w kwestii uwzględniania w sporządzanych planach miejscowych granicy lasów, podzielono, m.in. w orzeczeniach z:

- 15 października 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1515/13 w sprawie skargi Wojewody Mazowieckiego na uchwałę Nr XXXVII/159/2012 Rady Miasta Ostrów Mazowiecka z 28 grudnia 2012 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Ostrów Mazowiecka; Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, w ww. wyroku stwierdził nieważność wprowadzonych przez gminę do planu miejscowego, ustaleń w zakresie sytuowania zabudowy od granicy lasu, uzasadniając, że „Wymogi dotyczące sytuowania zabudowy od granicy lasu, określają przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 75, poz. 690 z późn. zm.). Zgodnie z § 271 ust. 8 ww. rozporządzenia – „Najmniejszą odległość budynków ZL, PM, IN od granicy lasu należy przyjmować, jak odległość ścian tych budynków od ściany budynku ZL z przekryciem dachu rozprzestrzeniającym ogień”. Tym samym określona na rysunku planu, w ramach jednostki terenowej P-21, nieprzekraczalna linia zabudowy „dociągnięta” do granicy terenu leśnego narusza przytoczone powyżej przepisy.”;
- 27 listopada 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1705/13 w sprawie skargi Wojewody Mazowieckiego na uchwałę Nr XIX/200/2013 Rady Miejskiej w Głinojecku z 31 stycznia 2013 r. „w sprawie



uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Gliniojeck dla terenów oznaczonych symbolami 115 P.U i 65 P.U oraz działek nr 8 i 10"; Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, w ww. wyroku stwierdził nieważność wprowadzonych przez gminę do planu miejscowego, ustaleń w zakresie sytuowania zabudowy od granicy lasu, uzasadniając, że „Wymogi dotyczące sytuowania zabudowy od granicy lasu, określają przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 75, poz. 690 z późn. zm.). Zgodnie z § 271 ust. 8 ww. rozporządzenia „najmniejszą odległość budynków ZL, PM, IN od granicy lasu należy przyjmować, jak odległość ścian tych budynków od ściany budynku ZL z przekryciem dachu rozprzestrzeniającym ogień”] **ustaleń tych nie uwzględniono w sporządzanym planie miejscowym, chociażby poprzez określenie nieprzekraczalnej linii zabudowy od terenów przeznaczonych pod zalesienia oraz od terenów leśnych**”;

- 30 grudnia 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1851/13 w sprawie skargi Wojewody Mazowieckiego na uchwałę Nr XIX/201/2013 Rady Miejskiej w Gliniojecku z 31 stycznia 2013 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru położonego w obrębie Rumoka, gmina Gliniojeck”, w którym przedstawił identyczne stanowisko, jak w wyroku z 27 listopada 2013 r. sygn. akt IV SA/Wa 1705/13;
- 25 czerwca 2014 r., sygn. akt IV SA/Wa 629/14, w którym Sąd stwierdził, iż „(...) Projekt planu miejscowego winien być sporządzony zgodnie z przepisami odrębnymi (art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Wymogi, dotyczące sytuowania zabudowy od granicy lasu, określają przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 75, poz. 690 ze zm.). Zgodnie z § 271 ust. 8 ww. rozporządzenia – „najmniejszą odległość budynków ZL, PM, IN od granicy lasu należy przyjmować, jak odległość ścian tych budynków od ściany budynku ZL z przekryciem dachu rozprzestrzeniającym ogień”. Tym samym określona na rysunku planu, w ramach jednostki terenowej 3MN2, 3R/RM oraz 7MN2, nieprzekraczalna linia zabudowy „dociągnięta” do granicy terenu leśnego narusza przytoczone powyżej przepisy (...)”;
- 22 lipca 2014 r., sygn. akt IV SA/Wa 595/14, w którym Sąd stwierdził, iż: „(...) Tak ustanowione przepisy prawa miejscowego wprowadzają jedynie niepewność co do obowiązującego prawa. Trudno bowiem wyinterpretować znaczenie ww a zawartego w § 13 ust. 20 zd. 1 uchwały przepisu, skoro jednocześnie plan nie odsyła do konkretnych przepisów określających obowiązki dla terenów pozostających w sąsiedztwie lasu czy terenów przeznaczonych do zalesienia, a jeśli chodzi o linię zabudowy wyznaczaną w stosunku do ściany lasu – winny ją wprost ustalać przepisy części tekstowej i graficznej mpzp w ramach obowiązujących w tym zakresie przepisów. Wskazał na to wojewoda w skardze przywołując § 271 ust. 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (...)”;
- 12 maja 2015 r. sygn. akt IV SA/Wa 280/15;
- 20 stycznia 2016 r., sygn. akt IV SA/Wa 2894/15, w którym Sąd stwierdził: „**W przedmiotowym planie nie zostały też uwzględnione wymogi § 271 ust. 8 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, naruszając przez to również przepisy ustawy o p.z.p. Sytuowanie planowanej zabudowy na terenach [...] i [...] zostało wyznaczone na rysunku planu za pomocą nieprzekraczalnych linii zabudowy, bezpośrednio przy granicy terenu lasu, oznaczonego symbolem ZL, zatem nie został spełniony wymóg zachowania minimalnej odległości zabudowy od granicy lasu,**



**o której mowa w przywołanym rozporządzeniu.** W części tekstowej uchwały brak jest jakichkolwiek zapisów dotyczących ograniczeń w odniesieniu do terenów lasów, brak jest też takich ustaleń na rysunku planu. Narusza to § 7 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., który stanowi, że elementem obligatoryjnym rysunku planu jest wyznaczenie granic i oznaczeń obiektów i terenów chronionych na podstawie przepisów odrębnych.”;

- 15 czerwca 2016 r., sygn. akt IV SA/Wa 525/16, w którym Sąd stwierdził: „Wojewoda prawidłowo zarzucił także naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy oraz § 4 pkt 6 i § 7 pkt 8 w związku z § 271 ust. 8 rozporządzenia z uwagi na to, że w planie miejscowym sytuowanie planowanej zabudowy, na terenach oznaczonych symbolami 1.UW oraz 2.MNE zostało wyznaczone na rysunku planu, za pomocą nieprzekraczalnych linii zabudowy, bezpośrednio przy granicy z terenem leśnym, **bowiem nieprzekraczalna linia zabudowy dociągnięta została do granicy terenu leśnego.** Należy też stwierdzić, że ustalenia części graficznej zawarte na rysunku planu, w zakresie nieprzekraczalnych linii zabudowy naruszają przepis § 271 ust. 8 rozporządzenia, gdyż nie spełniają wymogu zachowania minimalnej odległości zabudowy od granicy lasu o której mowa w przepisach rozporządzenia mimo ustaleń zawartych w § 9 pkt 4 uchwały wskazujących na lokalizacje budynków od ściany lasu zgodnie z przepisami odrębnymi. Tym samym wskazać należy, że przy podejmowaniu uchwały doszło do ewidentnej sprzeczności pomiędzy zapisami części tekstowej a częścią graficzną, co stanowi również o naruszeniu § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia. Ewidentna sprzeczność pomiędzy treścią uchwały a jej częścią graficzną narusza zasady sporządzenia planu miejscowego i w konsekwencji powoduje nieważność uchwały rady w całości lub w części zgodnie z art. 28 ust. 1 cyt. ustawy. Obydwe części planu (graficzna i tekstowa) winny być spójne, co oznacza, że pełny obraz rozwiązań planistycznych daje dopiero łączne odczytanie obydwu części. Nie zasługuje na uznanie argumentacja skargi, że linia zabudowy od granicy lasu nie powinna być ustaleniem planu, a na przepisy odrębne w tym zakresie powołano się w § 9 pkt 4 uchwały bowiem nieprzekraczalna linia zabudowy jest obligatoryjnym elementem planu miejscowego, wymaganym na podstawie art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. i tym samym winna stanowić element tekstu planu. Znajduje to potwierdzenie w § 4 pkt 6 rozporządzenia. Jak wynika z wyroku NSA z 23 czerwca 2014 r. II OSK 3140/13, który Sąd w pełni podziela, ustalenie linii zabudowy jest jednym z obligatoryjnych elementów ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego i łącznie z pozostałymi parametrami i wskaźnikami wymienionymi w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy kształtuje na terenie objętym planem ład przestrzenny.”.

Biorąc powyższe pod uwagę, należy wskazać, że poprzez naruszenie wskazanych przepisów odrębnych oraz przepisów ustawy o p.z.p. oraz rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. naruszono, w istotny sposób, zasady sporządzania planu miejscowego, co na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. skutkuje stwierdzeniem nieważności części graficznej, w zakresie, w jakim dopuszcza do realizacji budynków na terenach oznaczonych symbolami: MNU2, MNU3, MNU32, MNU36, MNU57, MNU59, MNU66, MNU69, MNU71, MNU72, MNU74, MNU75, MNU76, MNU77, MNU78, MNU79, MNU81, MNU96, UO3, RM9, RM19, RM20, RM21, RM22, RM23, RM26, RM45, RM82, RM83, RM85, RM87, RM125, RM127, RM128, RM136, RM140, RM142, RM153, RM155, RM170, RM186 i RM187, w odległości mniejszej niż 12 m od granicy lasów, stanowiących tereny oznaczone symbolami: ZL1, ZL8, ZL9, ZL10, ZL11, ZL12, ZL13, ZL16, ZL17, ZL18, ZL19, ZL20, ZL21, ZL23, ZL24, ZL25, ZL26, ZL27, ZL28, ZL29, ZL30, ZL31, ZL32, ZL34, ZL35, ZL37, ZL38, ZL29, ZL40, ZL41, ZL42, ZL43, ZL44, ZL45 i ZL46.

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.).

Jedną z podstawowych zasad sporządzania planu miejscowego ustawodawca uregulował w art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem miejscowym.

Organ nadzoru wskazuje, że w granicach terenu oznaczonego symbolem **R59** stwierdzono występowanie gruntów ewidencyjnie leśnych. W tym kontekście wskazać należy, iż w przypadku występowania gruntów leśnych zastosowanie znajdzie zatem przepis art. 7 ust. 2 pkt 2 i pkt 5 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1161), z którego wynika, że wszystkie grunty leśne, dla których ustalono w planie miejscowym przeznaczenie inne niż leśne, wymagają uzyskania zgody właściwych organów na zmianę przeznaczenia na cele nieleśne, zmiana ta może być jedynie dokonana w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. W myśl ww. przepisów grunty leśne stanowiące własność Skarbu Państwa – wymagają uzyskania zgody Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa lub upoważnionej przez niego osoby, zaś pozostałe grunty leśne – wymagają uzyskania zgody marszałka województwa wyrażanej po uzyskaniu opinii izby rolniczej. Wymóg uzyskania powyższych zgód, wynika również z art. 17 pkt 8 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 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 2020 r. poz. 6 z późn. zm.), lasem jest grunt:

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

Skoro ustawodawca, wskazuje na wymóg uwzględnienia w planowaniu przestrzennym ochrony gruntów rolnych 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 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 k.p.a. (tak: uchwała NSA z 29 listopada 2010 r., w sprawie sygn. akt II OPS 1/10; wyrok NSA z 24 listopada 1999 r., w sprawie sygn. akt II SA 995/99.)

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

Tymczasem w ramach terenu oznaczonego symbolem R59 występują grunty ewidencyjnie leśne, które nie uzyskały zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne. Zaś zgodnie z ustaleniami:

- § 78 uchwały, dla terenu oznaczonego symbolem: **R59** ustala się przeznaczenie podstawowe – rolnicze;
- § 79 pkt 1 uchwały, dla terenów oznaczonych symbolami **R** o numerach **od 1 do 138** zakazuje się lokalizacji budynków,
- § 79 pkt 2 uchwały, dla terenów oznaczonych symbolami **R** o numerach **od 1 do 138** dopuszcza się lokalizację urządzeń i dróg dojazdowych do gruntów rolnych realizowanych na gruntach rolnych zgodnie z przepisami odrębnymi z zakresu ochrony gruntów rolnych i leśnych.

Jak wynika z informacji z rejestru gruntów przekazanych przez Wójta Gminy Korytnica przy piśmie z 7 lipca 2020 r. znak: RK.6721.1.2017/2018/2019/2020, w granicach terenu oznaczonego symbolem R59, w odniesieniu do wskazanych poniżej działek, **według stanu na dzień 15 czerwca 2020 r., stwierdzono występowanie gruntów leśnych.** I tak działka, położona w miejscowości Rabiany gm. Korytnica, oznaczona numerem ewidencyjnym:



- 145 o powierzchni 1,75 ha stanowi w całości grunty leśne klasy V o powierzchni 1,75 ha (LsV),
- 146 o powierzchni 2,20 ha stanowi grunty leśne klasy V o powierzchni 1,59 ha (LsV) oraz pastwiska trwałe o powierzchni 0,26 ha (PsV), oraz łąki trwałe o powierzchni 0,35 ha (ŁV),
- 148/2 o powierzchni 0,55 ha stanowi w całości grunty leśne klasy V o powierzchni 0,55 ha (LsV),
- 148/5 o powierzchni 5,7831 ha stanowi grunty leśne klasy V o powierzchni 2,9300 ha (LsV), grunty orne o powierzchni 0,2600 ha (RViz), pastwiska trwałe o powierzchni 0.1107 ha (PsVI), łąki trwałe o powierzchni 2,9300 ha (ŁV), pastwiska trwałe o powierzchni 1,3646 ha (PsV) oraz grunty orne o powierzchni 0,7578 ha (RVI).

Z przedłożonej dokumentacji prac planistycznych, wynika, że w odniesieniu do wskazanych powyżej gruntów leśnych, położonych w granicach terenu oznaczonego symbolem R59, nie były one przedmiotem decyzji administracyjnej, w przedmiocie wyrażenia zgodny na zmianę ich przeznaczenia. Wskazać przy tym należy, iż z wyjaśnień Wójta Gminy Korytnica zawartych w ww. piśmie z 7 lipca 2020 r. wynika, że: „(...) dla działek 145, 146, 148/5 położonych w obrębie wsi Rabiany omyłkowo nie oznaczono gruntów leśnych.”.

W związku z powyższym Rada Gminy Korytnica nie była uprawniona do ustalenia w planie innego przeznaczenia niż leśne. Brak uzyskania powyższej zgody narusza w sposób istotny procedurę sporządzenia planu (art. 17 pkt 8 ustawy o p.z.p.)

**Należy przy tym zauważyć, że to nie ustalenia planu miejscowego stanowią podstawę do dokonywania zmian w ewidencji gruntów w zakresie wykreślenia z niej lasów, lecz to faktycznie dokonanie wyłączenia gruntu z produkcji leśnej jest podstawą do dokonywania zmian w ewidencji gruntów i budynków.** Na powyższe wskazują nie tylko przepisy, ale również stanowisko judykatury, w tym m.in. wyrażone w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 7 czerwca 2016 r. w sprawie sygn. akt I OSK 2109/14, publ. Legalis Nr 1485998, w którym Sąd stwierdził: *„Jakkolwiek w postępowaniu dotyczącym zmiany danych ewidencyjnych, prowadzonym na podstawie przepisów Prawa geodezyjnego i kartograficznego dyrektor regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych nie wydaje decyzji administracyjnych oraz nie występuje jako organ współdziałający, to istnieje związek pomiędzy jego kompetencją do wydawania decyzji administracyjnych w zakresie ochrony gruntów leśnych, a postępowaniem ewidencyjnym. Według art. 11 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, wyłączenie z produkcji m.in. gruntów leśnych, przeznaczonych na cele nieleśne, może nastąpić po wydaniu decyzji zezwalającej na takie wyłączenie. W myśl art. 20 ust. 1 pkt 1 Prawa geodezyjnego i kartograficznego, ewidencja gruntów obejmuje m.in. informacje dotyczące ich położenia, granic, powierzchni, rodzajów użytków gruntowych oraz ich klas bonitacyjnych. Zgodnie zaś z § 46 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 21 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz.U. Nr 38, poz. 454 ze zm. – obecnie: Dz.U. z 2015 r. poz. 542 ze zm.), dane zawarte w ewidencji podlegają aktualizacji z urzędu lub na wniosek osób, organów i jednostek organizacyjnych, o których mowa w § 10 i 11. Natomiast według § 46 ust. 2 tego rozporządzenia, z urzędu wprowadza się zmiany wynikające m.in. z ostatecznych decyzji administracyjnych. Relacja między wyłączeniem gruntów z produkcji, a zmianą w zakresie rodzaju użytków jest więc taka, że wyłączenie jest swego rodzaju rozstrzygnięciem wstępnym dla zmiany w ewidencji (por. wyrok NSA z dnia 16 września 2008 r., sygn. akt II OSK 821/08, ONSA i wsa 2009//6/116).*

Brak wymaganej zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele inne niż leśne uniemożliwia „odlesienie gruntu” i skutkuje naruszeniem procedury uchwalania planu



zagospodarowania przestrzennego w tym zakresie, co w konsekwencji powoduje nieważność części uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

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 sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz istotnego naruszenia trybu sporządzania planu miejscowego, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w części.

Istotność naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego należy przy tym kwalifikować, jako bezwzględny wymóg spełnienia dyspozycji m.in.:

- art. 1 ust. 2 pkt 5, art. 4 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 6 i 7, art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p. oraz § 2 pkt 6, § 4 pkt 6 i 7 i § 7 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., w zakresie określenia szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, co powinno nastąpić zarówno w części tekstowej, jak i graficznej uchwały, jak również w odniesieniu do linii zabudowy;
- art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., w zakresie zgodności z przepisami odrębnymi;
- art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. oraz § 2 pkt 4 i § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., w zakresie konieczności powiązania części tekstowej z częścią graficzną.

W podobny sposób należy traktować istotne naruszenie trybu sporządzania planu miejscowego, w związku z brakiem zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele inne niż leśne. Istotność powyższych naruszeń należy również kwalifikować przez pryzmat rozwiązań 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 nieściśłość prawna czy też błąd, który nie ma wpływu na istotną treść aktu (wyrok WSA w Szczecinie z 13 kwietnia 2006 r., sygn. akt II SA/Sz 1174/05, LEX nr 296073). Ustalenia, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym, mają istotny wpływ na przyjęte rozwiązania przestrzenne, które byłyby inne gdyby zastosowano obowiązujące przepisy, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym.

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



w demokratycznym państwie prawnym, które wpływają na treść uchwały. Do takich uchybień należą między innymi: naruszenie przepisów prawa wyznaczających kompetencje do wydania aktu, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał, jeżeli na skutek tego naruszenia zapadła uchwała innej treści, niż gdyby naruszenie nie nastąpiło.”.

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

Wskazana regulacja, określając kategorie wad (istotne naruszenie prawa, nieistotne naruszenie prawa), wyznacza podstawy do stwierdzenia nieważności uchwały. Za nieistotne naruszenia prawa uznaje się naruszenia drobne, niedotyczące istoty zagadnienia, a zatem będą to takie naruszenia prawa jak błąd lub 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 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, które szczegółowo przedstawiono w uzasadnieniu niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XXIV/125/20 Rady Gminy Korytnica z 15 czerwca 2020 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi Adampol, Czaple, Dąbrowa, Decie, Korytnica, Kruszew, Leśniki, Nojszew, Pniewnik, Połazie Świętochowskie, Rabiany, Rąbież, Roguszyn, Sewerynów, Stary Świętochów, Szczurów, Trawy, Wielądkki, Wola Korytnicka, Wypychy, Zakrzew, Zalesie, Żabokliki, Żelazów”, w zakresie 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.

WOJEWODA MAZOWIECKI  
  
Konstanty Radziwiłł