



WOJEWODA MAZOWIECKI
Nr LEX-I.4131.151.2014.MZ1

Warszawa, 28 października 2014 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594, 645 i 1318, z 2014 r. poz. 379 i 1072)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXVII/205/2014 Rady Gminy Stanisławów z dnia 23 września 2014 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi Szymankowszczyzna”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 23 września 2014 r. Rada Gminy Stanisławów podjęła uchwałę Nr XXXVII/205/2014 „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi Szymankowszczyzna”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r., poz. 647 z późn. zm., w brzmieniu przed wejściem w życie ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami <Dz. U. Nr 130, poz. 871>), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”.

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

Stosownie do ustaleń 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 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 zawartością aktu planistycznego (część tekstowa, graficzna), zawartych w nim ustaleń. 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.

Ustawa o p.z.p. zgodnie z dyspozycją art. 1 ust. 1 określa „1) zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej, 2) zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy - przyjmując ład przestrzenny i zrównoważony rozwój za podstawę tych działań”.

Zasady sporządzania planu miejscowego rozumiane, jako wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy, dotyczące m.in. zawartych w akcie planistycznym ustaleń [vide Z. Niewiadomski (red.), Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Warszawa 2004, s. 253], określa m.in. art. 15 ustawy o p.z.p.

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

- wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury (art. 1 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p.);
- walory architektoniczne i krajobrazowe (art. 1 ust. 2 pkt 2 ustawy o p.z.p.);
- wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych (art. 1 ust. 2 pkt 3 ustawy o p.z.p.);
- wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej (art. 1 ust. 2 pkt 4 ustawy o p.z.p.);
- wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia (art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p.);
- prawo własności (art. 1 ust. 2 pkt 7 ustawy o p.z.p.).

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.

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.

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. Jednocześnie art. 14 ust. 1 ustawy o p.z.p. stanowi, że „*W celu ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zwanego dalej „planem miejscowym”, z zastrzeżeniem ust. 6*”, przy czym integralną częścią uchwały, inicjującej proces planowania przestrzennego jest załącznik graficzny przedstawiający granice obszaru objętego projektem planu (*quod vide* art. 14 ust. 2 ustawy o p.z.p.).

W związku z brzmieniem przepisu art. 14 ust. 2 ustawy o p.z.p. granice obszaru objętego ustaleniami planu wyznaczone są w uchwale o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego i tylko w tych granicach wójt, burmistrz albo prezydent miasta zobowiązany jest do opracowania projektu planu i również tylko w tych granicach rada gminy może podjąć uchwałę uchwalającą plan miejscowy. Zmiana tych granic w uchwale końcowej wymaga uprzedniej, stosownej zmiany uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu. Tymczasem z podstawy prawnej podjętej uchwały Nr XXXVII/205/2014 z dnia 23 września 2014 r. oraz z przekazanej, w trybie art. 20 ust. 2 ustawy o p.z.p., dokumentacji prac planistycznych wynika, że obszar objęty planem został określony jedynie w uchwale Nr XXXIII/221/2006 Rady Gminy Stanisławów z dnia 8 kwietnia 2006 r., w której zgodnie z § 1, przystąpiono „*do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Szymankowszczyzna w granicach określonych na załączniku nr 1 do niniejszej uchwały*”.

Z dokonanej przez organ nadzoru analizy uchwały inicjującej proces planowania przestrzennego, jak również z uchwały końcowej wynika, że granice obszaru objętego planem, określone na rysunku planu, będącym załącznikiem Nr 1 do uchwały Nr XXXVII/205/2014 z dnia 23 września 2014 r., różnią się, w sposób istotny, od wskazanych na załączniku graficznym nr 1 do uchwały Nr XXXIII/221/2006 z dnia 8 kwietnia 2006 r. o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego. Podkreślić należy, iż na załączniku graficznym nr 1 do uchwały Nr XXXIII/221/2006, sporządzonym na mapie ewidencyjnej w skali 1:5000, linią w kolorze zielonym, wskazano „*granice terenu sporządzenia planu*”, zgodnie z którymi obszar objęty planem stanowić miał **siedem odrębnych obszarów** usytuowanych wzdłuż dróg nr: 2223W, 221210W, 221219W i 221223W, przy czym drogi te wyłączono z granic obszaru objętego planem miejscowym. Tymczasem uchwalając przedmiotowy plan, działając bez żadnej podstawy prawnej, drogi te włączono do obszaru objętego planem miejscowym (jednostki terenowe: KD(L) i KD(Z)) oraz w części tekstowej sformułowano dla nich ustalenia planistyczne.

Organ nadzoru stwierdził ponadto niezgodność granic obszaru objętego planem miejscowym, z uchwałą inicjującą proces planowania przestrzennego m.in. w odniesieniu do terenów:

- 1RM, 3RM, 2MN/U i 4MN/U; w przedmiotowym przypadku dokonano zmiany granic, poprzez częściowe zawężenie obszaru objętego planem, z drugiej zaś strony poprzez rozszerzenie go, w stosunku do uchwały „*przystąpieniowej*”;
- 2RM, 4RM, 5RM, 6RM, 1MN/U, 3MN/U, 5MN/U, 6MN/U, 1ZL, 1KDW i 2KDW; w przedmiotowym przypadku rozszerzono obszar objęty planem miejscowym.

Analiza rysunku planu oraz załącznika graficznego Nr 1 do uchwały Nr XXXIII/221/2006 o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego dla wsi Szymankowszczyzna, prowadzi do wniosku, że obszar objęty planem został zatem zarówno powiększony, jak i pomniejszony, w stosunku do określonego w uchwale Nr XXXIII/221/2006. Oprócz faktu włączenia, w obszar planu, dróg, które na podstawie „uchwały o przystąpieniu” były z niego wyłączone, organ nadzoru stwierdza, że pozostałe granice planu w przypadku większości terenów wskazanych w tej uchwale, zostały zmienione w taki sposób, że nie jest możliwe ich jednoznaczne zdefiniowanie (opisanie) w ramach niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Organ nadzoru wskazuje, że z ogłoszenia i obwieszczenia o wyłożeniu projektu planu do publicznego wglądu zamieszczonego w: gazecie (do dokumentacji prac planistycznych nie dołączono pierwszej strony gazety z jej nazwą oraz datą ukazania się), Biuletynie Informacji Publicznej oraz na tablicy ogłoszeń, wynika, iż upubliczniony projekt planu, sporządzono w granicach określonych w uchwale o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego Nr XXXIII/221/2006. Oznacza to, że społeczność lokalna została wprowadzona w błąd, co do faktycznych granic obszaru objętego procedurą sporządzania planu miejscowego.

Reasumując, organ nadzoru stwierdza, iż tak znaczne odstępstwa w zakresie obszaru objętego granicami planu, w stosunku do określonego w uchwale o przystąpieniu do sporządzania planu, uzasadniają stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

Podjęta przez Radę Gminy Stanisławów uchwała, narusza również art. 16 ust. 1 ustawy o p.z.p. Stosownie do wskazanego powyżej przepisu oraz § 5 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 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.*”, „*Plan miejscowy sporządza się w skali 1:1.000, z wykorzystaniem urzędowych kopii map zasadniczych albo w przypadku ich braku map katastralnych, gromadzonych w państwowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym. W szczególnie uzasadnionych przypadkach dopuszcza się stosowanie map w skali 1:500 lub 1:2.000, a w przypadkach planów miejscowych, które sporządza się wyłącznie w celu przeznaczenia gruntów do zalesienia lub wprowadzenia zakazu zabudowy, dopuszcza się*

stosowanie map w skali 1:5.000". W ust. 2 art. 16 ustawy o p.z.p., ustawodawca delegował na ministra właściwego do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej uprawnienie do określenia, w drodze rozporządzenia, wymaganego zakresu projektu planu miejscowego w części tekstowej i graficznej, uwzględniając w szczególności wymogi dotyczące materiałów planistycznych, skali opracowań kartograficznych, stosowanych oznaczeń, nazewnictwa, standardów oraz sposobu dokumentowania prac planistycznych. Wypełnieniem normy wynikającej z art. 16 ust. 2 ustawy o p.z.p. jest rozporządzenie w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. Zgodnie z ww. rozporządzeniem, projekt rysunku planu miejscowego sporządza się w formie rysunku na kopii mapy, o której mowa w art. 16 ust. 1 ustawy, zawierającej obszar objęty projektem planu miejscowego wraz z jego niezbędnym otoczeniem. **Oznacza to, iż część graficzna miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego powinna być sporządzona na kopii mapy zasadniczej albo w przypadku jej braku na kopii mapy katastralnej.** znajdujące się w państwowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym. Zgodnie z definicją zawartą w art. 2 pkt 7 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2010 r. Nr 193, poz. 1287 z późn. zm.) **mapa zasadnicza** to wielkoskalowe opracowanie kartograficzne, zawierające informacje o **przestrzennym usytuowaniu**: punktów osnowy geodezyjnej, działek ewidencyjnych, budynków, konturów użytków gruntowych, konturów klasyfikacyjnych, sieci uzbrojenia terenu, budowli i urządzeń budowlanych oraz innych obiektów topograficznych, a także wybrane informacje opisowe dotyczące tych obiektów.

Tymczasem rysunek planu miejscowego stanowiący załącznik nr 1 do podjętej uchwały, zamiast na mapie zasadniczej, został sporządzony na mapie ewidencyjnej, która nie zawiera elementów wchodzących w skład informacji mapy zasadniczej. W związku z powyższym, organa gminy zobowiązane przepisem art. 16 ust. 1 ustawy o p.z.p oraz § 7 pkt 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., winny sporządzić plan miejscowy na kopii mapy zasadniczej, na obszarze dla którego taka mapa jest prowadzona. Sporządzenie i uchwalenie części graficznej planu miejscowego dla obszaru wsi Szymankowszczyzna na mapie ewidencyjnej, narusza zatem ww. przepisy ustawy oraz rozporządzenia wykonawczego.

Organ nadzoru podkreśla, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego (art. 14 ust. 8 ustawy) uchwalanym przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. Zasady sporządzania planu miejscowego rozumiane są jako wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy. W przypadku naruszenia zasad sporządzania planu ustawodawca nie wymaga, aby to naruszenie miało charakter istotny, co oznacza, że każde naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego skutkuje stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części.

W doktrynie akcentuje się, że zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej związanej ze sporządzeniem aktu planistycznego, a więc zawartości aktu planistycznego (część tekstowa i graficzna, inne załączniki), a także standardów dokumentacji planistycznej (por. Z. Niewiadomski, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Komentarz, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2004).

Zasadą sporządzenia planu w rozumieniu art. 28 ust. 1 ustawy jest jego sporządzenie w skali oraz na mapie wskazanej w art. 16 ust. 1 ustawy (por. wyrok NSA z dnia 6 lipca 2010 r. Sygn. akt II OSK 871/10, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Naruszenie jej, również uzasadnia konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p., szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości, zaliczone zostały do obligatoryjnych ustaleń planu miejscowego, a zgodnie z § 4 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., ustalenia dotyczące szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, powinny zawierać

określenie parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, w szczególności minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek, ich powierzchni oraz określenie kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego. Odpowiednio do powyższych wymogów ustawy i rozporządzenia, w § 9 ust. 2 uchwały, ustalono zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości, poprzez określenie: szerokości frontu działki oraz powierzchni działki pod zabudowę dla terenów, oznaczonych symbolem:

- MN/U (vide § 9 ust. 2 pkt 1 uchwały);
- RM (vide § 9 ust. 2 pkt 2 uchwały);
- U (vide § 9 ust. 2 pkt 3 uchwały) oraz

poprzez ustalenie kąta położenia działek w stosunku do pasa drogowego dla terenów: MN/U, RM oraz U (vide § 9 ust. 4 uchwały).

Jednocześnie, zgodnie z ustaleniami: § 18 ust. 3 pkt 11, § 19 ust. 3 pkt 11 i § 20 ust. 3 pkt 9 uchwały, dla terenów oznaczonych w planie symbolami: 1MN/U, 2MN/U, 3MN/U, 4MN/U, 5MN/U, 6MN/U, 7MN/U, 1RM, 2RM, 3RM, 4RM, 5RM, 6RM, 7RM, 8RM, 9RM, 1U i 2U, sformułowano ustalania dotyczące „minimalnej powierzchni nowo wydzielanej działki budowlanej”.

Zamieszczanie w planach miejscowych ustaleń dotyczących minimalnych powierzchni nowo wydzielanych działek budowlanych umożliwiła dopiero zmiana ustawy o p.z.p., wprowadzona ustawą o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Wyżej wymieniona ustawa, zgodnie z dyspozycją art. 5, weszła w życie w dniu 21 października 2010 r., przy czym dotyczy ona wszystkich planów miejscowych oraz studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, dla których intencyjną uchwałę o przystąpieniu do ich sporządzenia podjęto poczynając od dnia 21 października 2010 r. Rada Gminy Stanisławów podjęła uchwałę w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wsi Szymankowszczyzna w dniu 8 kwietnia 2006 r., zatem zamieszczanie w przedmiotowym planie ustaleń dotyczących minimalnych powierzchni nowo wydzielonych działek budowlanych jest nieuprawnione.

Organ nadzoru stwierdza również, że z przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2014 r. poz. 518 z późn. zm.), w szczególności zaś z art. 101 ust. 2 tej ustawy wynika, iż przepisów Działu III pn. „Wykonywanie, ograniczanie lub pozbawianie praw do nieruchomości” Rozdziału 2 pn. „Scalanie i podział nieruchomości” „(...) stosuje się do nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele inne niż rolne i leśne”. Brak więc podstaw prawnych, do ustalania w § 9 ust. 2 pkt 2 uchwały, zasad i warunków scalania i podziału, dla terenów oznaczonych w planie symbolem RM przeznaczonych w planie pod zabudowę zagrodową (vide § 19 ust. 1 uchwały) oraz usługi nieuciążliwe związane z agroturystyką i rolnictwem (vide § 19 ust. 2 pkt 1 uchwały), które na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1205 z późn. zm.), są zaliczane do gruntów rolnych.

Zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., w zw. z art. 7 ust. 2 pkt 2 i 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, każdy grunt leśny, dla którego ustalono w planie miejscowym przeznaczenie inne niż leśne, wymaga zgody właściwego organu na zmianę przeznaczenia, gruntów leśnych na cele nieleśne, zmiana ta może być jedynie dokonana w miejscowym planie. 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 „pozostałych gruntów leśnych - wymaga uzyskania zgody marszałka województwa wyrażanej po uzyskaniu opinii izby rolniczej”. Wymóg uzyskania powyższej zgody, 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 leśnych na cele nieleśne. W myśl art. 2 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, gruntami leśnymi są grunty: określone jako lasy w przepisach o lasach, zrekultywowane dla potrzeb gospodarki leśnej oraz grunty pod drogami dojazdowymi do gruntów leśnych (art. 2 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych).

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 przeznaczenia 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.

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.

Obiekty, urządzenia i sieci infrastruktury technicznej nie zaliczają się do przedsięwzięć związanych z gospodarką leśną, a także nie są uznawane za grunty leśne, w rozumieniu przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Zatem, zdaniem organu nadzoru, dopuszczenie ich realizacji na terenach leśnych wymaga wyznaczenia terenów dla ich lokalizacji i uzyskania zgody właściwego organu na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne.

W granicach przedmiotowego planu, znajdują się grunty leśne, działka ewidencyjna numer 41/6 (oznaczona na rysunku planu symbolem 1ZL), dla której w ustaleniach szczegółowych planu „*dopuszcza się infrastrukturę techniczną podziemną*” (vide § 21 ust. 3 uchwały).

W przedmiotowej sprawie organ sporządzający plan miejscowy nie uzyskał stosownej zgody na zmianę przeznaczenia, w odniesieniu do terenów 1ZL, gdzie plan miejscowy dopuszcza lokalizację obiektów budowlanych infrastruktury technicznej podziemnej, a zatem ustalenia § 21 ust. 3 uchwały stanowią o istotnym naruszeniu trybu postępowania.

Analogiczna sytuacja dotyczy terenów oznaczonych w planie symbolami RM (vide § 19 uchwały), w ramach których dopuszcza się realizację „*infrastruktury technicznej i komunikacyjnej*”. Z ustaleń § 19 ust. 2 pkt 2 uchwały, wynika bowiem możliwość lokalizowania nowych urządzeń infrastruktury technicznej oraz komunikacyjnej na wszystkich obszarach oznaczonych symbolami 1RM – 9 RM, a tym samym również na terenach występowania gruntów rolnych klasy III.

Tymczasem, zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., w związku z art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, grunty rolne klasy I – III, dla których ustalono w planie miejscowym przeznaczenie inne niż rolne, wymagają zgody właściwych organów na zmianę ich przeznaczenia na cele nierolnicze, zmiana ta może być jedynie dokonana w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

W myśl ww. przepisów grunty rolne klasy I – III, wymagają uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi. 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.

Artykuł 2 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych stanowi, że gruntami rolnymi są grunty: określone w ewidencji gruntów jako użytki rolne, pod stawami rybnymi i innymi zbiornikami wodnymi, służącymi wyłącznie dla potrzeb rolnictwa, pod wchodzącymi w skład gospodarstw rolnych budynkami mieszkalnymi oraz innymi budynkami i urządzeniami służącymi wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno-spożywczemu, pod budynkami i urządzeniami służącymi bezpośrednio do produkcji rolniczej uznanej za dział specjalny, stosownie do przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych i podatku dochodowym od osób prawnych, parków wiejskich oraz pod zadrzewieniami i zakrzewieniami śródpolnymi, w tym również pod pasami przeciwwietrznymi i urządzeniami przeciwoerozyjnymi, rodzinnych ogrodów działkowych i ogrodów botanicznych, pod urządzeniami: melioracji wodnych, przeciwpowodziowych i przeciwpożarowych, zaopatrzenia rolnictwa w wodę, kanalizacji oraz utylizacji ścieków i odpadów dla potrzeb rolnictwa i mieszkańców wsi, zrekultywowane dla potrzeb rolnictwa, torfowisk i oczek wodnych oraz pod drogami dojazdowymi do gruntów rolnych.

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

Urządzenia i sieci infrastruktury technicznej oraz komunikacyjnej nie zaliczają się do przedsięwzięć związanych z gospodarką rolną, a także nie są uznawane za grunty rolne, w rozumieniu przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, za wyjątkiem m.in. zaopatrzenia rolnictwa w wodę, kanalizacji oraz utylizacji ścieków i odpadów dla potrzeb rolnictwa i mieszkańców wsi, pod drogami dojazdowymi do gruntów rolnych. Pojęcie urządzeń infrastruktury technicznej określone zostało w art. 143 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, do którego odwołuje się także art. 2 pkt 13 ustawy o p.z.p. Zgodnie z ww. przepisem ustawy o gospodarce nieruchomościami *„Przez budowę urządzeń infrastruktury technicznej rozumie się budowę drogi oraz wybudowanie pod ziemią, na ziemi albo nad ziemią przewodów lub urządzeń wodociągowych, kanalizacyjnych, ciepłowniczych, elektrycznych, gazowych i telekomunikacyjnych”*. Wprowadzie w ustalenia § 19 ust. 2 pkt 2 uchwały nie ma mowy o *„urządzeniach infrastruktury technicznej”*, a jedynie o *„infrastrukturze technicznej i komunikacyjnej”*, ponieważ jednak pojęcia te nie zostały zdefiniowane w uchwale, to należy przez nie rozumieć urządzenia infrastruktury technicznej, w rozumieniu ww. przepisu ustawy o gospodarce nieruchomościami, o czym świadczą również ustalenia a także tytuł Rozdziału 9 uchwały (ustalenia §§ 11, 12, 13, 14 i 15 uchwały).

W ocenie organu nadzoru, dopuszczenie możliwości lokalizacji urządzeń infrastruktury technicznej, w tym sieci infrastruktury technicznej oraz dróg, na gruntach rolnych klasy III, wymaga wyznaczenia terenów dla ich lokalizacji i uzyskania zgody właściwego organu na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze, tym bardziej, iż przedmiotowe zapisy dotyczą możliwości lokalizacji inwestycji wymagających trwałego wyłączenia gruntu z produkcji rolnej, a więc inwestycji w wyniku, których dalsze prowadzenie gospodarki rolnej nie jest możliwe.

Z dokumentacji prac planistycznych uchwały wynika, że w procedurze sporządzania planu miejscowego nie uzyskano zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych klasy III, na cele nierolnicze (decyzja Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi znak: GZ.tr.057-602-431-1/11, z dnia 25 stycznia 2012 r.). Brak zgody na zmianę przeznaczenia na cele nierolnicze, dotyczy terenów określonych w planie symbolami RM, na których występują grunty rolne klasy III.

W przedmiotowej sprawie organ sporządzający plan miejscowy nie uzyskał stosownej zgody na zmianę przeznaczenia, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: od 1RM do 9RM,

a zatem realizacja wszelkiej infrastruktury technicznej i komunikacyjnej nie związanej funkcjonalnie z rolnictwem stanowi o istotnym naruszeniu trybu postępowania, przy sporządzaniu przedmiotowego planu miejscowego.

Organ nadzoru wskazuje ponadto, na inne naruszenia, do których doszło przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały:

- granice obszaru objętego planem wskazane na wyrzysie ze Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Stanisławów, zamieszczonym na rysunku planu, są niezgodne zarówno z granicami uchwalonego planu, jak również z granicami wskazanymi w uchwale o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego dla wsi Szymankowszczyzna; powyższe stanowi o naruszeniu § 7 pkt 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.;
- ogłoszenia, a także obwieszczenia o wyłożeniu projektu planu do publicznego wglądu, zawierają błędną podstawę prawną, sugerującą uchwalenie planu miejscowego, nie zaś jego wyłożenie do publicznego wglądu; świadczy o tym, przywołana podstawa prawna tj. art. 18 ust. 2 pkt 5 o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p.; tymczasem podstawą prawną dokonania ww. czynności był art. 17 pkt 10 ustawy o p.z.p.;
- ogłoszenia, a także obwieszczenia o wyłożeniu projektu planu do publicznego wglądu, nie zawierają podstawy prawnej, wynikającej z ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2013 r. poz. 1235 z późn. zm.), w szczególności zaś z jej art. 54 ust. 2 i art. 39 ust. 1 pkt 2 – 6.

Ponadto biorąc pod uwagę fakt, iż intencyjną uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu, Rada Gminy Stanisławów podjęła w dniu 8 kwietnia 2006 r. oraz mając na uwadze dyspozycję art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami [„Do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, w stosunku do których podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu lub studium, a postępowanie nie zostało zakończone do dnia wejścia w życie ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe”], należało zastosować *vacatio legis*, określając termin wejścia planu w życie, o którym mowa w art. 29 ust. 1 ustawy o p.z.p., w oparciu o przepisy obowiązujące przed, wspomnianą wyżej, nowelizacją tj. w brzmieniu obowiązującym przed 21 października 2010 r. tj.: „Uchwała rady gminy w sprawie uchwalenia planu miejscowego obowiązuje od dnia wejścia w życie w niej określonego, jednak **nie wcześniej niż po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia w dzienniku urzędowym województwa.**”.

Zgodnie z wymogiem art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., **każde 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. A zatem w przepisie tym ustawodawca jednoznacznie wskazał, iż każde naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego, wywołuje sankcje w postaci konieczności stwierdzenia nieważności uchwały, bez ich wartościowania z uwagi na stopień naruszeń, i to właśnie te naruszenia, legły u podstaw wydanego rozstrzygnięcia nadzorczego. Mając na uwadze fakt, iż owe uchybienia dotyczą zarówno części tekstowej, jak i graficznej w odniesieniu do większości jednostek terenowych, to niezbędnym jest stwierdzenie nieważności uchwały w całości (*quod vide* wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 15 września 2010 r., Sygn. akt II SA/Łd 713/10). **Wskazać przy tym należy, że stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w całości, umożliwi zastosowanie art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p. w odpowiednim zakresie.**

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XXXVII/205/2014 Rady Gminy Stanisławów z dnia 23 września 2014 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi Szymankowszczyzna”, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, 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:
Jacek Kozłowski

