



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r., poz. 1515)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XV/107/15 Rady Gminy Cegłów z dnia 29 października 2015 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miejscowości Cegłów, w części dotyczącej ustaleń:

- § 2 ust 1 pkt 4 uchwały;
- § 2 ust. 1 pkt 13 uchwały
- § 12 ust. 1 pkt 1, 3, 4 i 5 uchwały, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 3ZL, 4ZL, 5ZL, 32ZL, 33ZL, 34ZL, 35ZL, 36ZL, 40ZL, 42ZL, 58ZL, 59ZL, 60ZL, 61ZL, 62ZL, 63ZL, 64ZL, 65ZL, 66ZL, 67ZL, 68ZL i 69ZL, a także w odniesieniu do gruntów rolnych klasy III;
- § 14 ust. 2 pkt 1 i 2 uchwały, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 3ZL, 4ZL, 5ZL, 32ZL, 33ZL, 34ZL, 35ZL, 36ZL, 40ZL, 42ZL, 58ZL, 59ZL, 60ZL, 61ZL, 62ZL, 63ZL, 64ZL, 65ZL, 66ZL, 67ZL, 68ZL i 69ZL, a także w odniesieniu do gruntów rolnych klasy III;
- § 17 ust. 3 pkt 1 – 4 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) dla terenu inwestycji (...)”;
- § 18 ust. 3 pkt 1 – 4 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) dla terenu inwestycji (...)”;
- § 20 ust. 3 pkt 1 – 4 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) dla terenu inwestycji (...)”;
- § 21 ust. 3 pkt 1 – 4 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) dla terenu inwestycji (...)”;
- § 24 ust. 2 pkt 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) z wyjątkiem obiektów i urządzeń związanych z prowadzeniem gospodarki leśnej (...)”;
- § 29 ust. 2 pkt 1 uchwały;
- § 36 ust. 3 pkt 1 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) do 14,5 m (...)”;
- § 37 ust. 3 pkt 1 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) zmienna od (...) do 15 m (...)”;
- § 41 ust. 3 pkt 1–2 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) dla terenu inwestycji (...)”;
- części tekstowej oraz graficznej, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 1ZL, 2ZL, 6ZL, 7ZL, 8ZL, 9ZL, 10ZL, 11ZL, 12ZL, 13ZL, 14ZL, 15ZL, 16ZL, 17ZL, 18ZL, 19ZL, 20ZL, 21ZL, 22ZL, 23ZL, 24ZL, 25ZL, 26ZL, 27ZL, 28ZL, 29ZL, 30ZL, 31ZL, 37ZL, 38ZL, 39ZL, 41ZL, 43ZL, 44ZL, 45ZL, 46ZL, 47ZL, 48ZL, 49ZL, 50ZL, 51ZL, 52ZL, 53ZL, 54ZL, 55ZL, 56ZL, 57ZL, 70ZL, 71ZL, 72ZL, 73ZL, 74ZL, 75ZL;
- części tekstowej oraz graficznej, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 1Lz, 3Lz, 4Lz, 5Lz, 6Lz, 7Lz, 8Lz, 9Lz, 10Lz, 11Lz, 12Lz, 13Lz, 14Lz, 15Lz, 16Lz, 17Lz, 18Lz, 19Lz, 23Lz, 25Lz, 26Lz, 28Lz, 33Lz, 34Lz, 35Lz, 37Lz, 38Lz, 39Lz, 40Lz, 43Lz, 44Lz, 45Lz, 46Lz, 48Lz, 49Lz;
- części tekstowej oraz graficznej, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 1R, 2R, 3R, 4R, 5R, 6R, 7R, 8R, 9R, 10R, 11R, 12R, 13R, 14R, 15R, 16R, 17R, 18R, 19R, 20R, 21R, 22R, 23R, 24R, 25R, 26R, 27R, 29R, 30R, 31R, 32R, 33R, 34R;

- części tekstowej oraz graficznej, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 1W, 17W, 18W, 21W, 19W, 20W, 21W, 22W, 26W, 34W, 35W, 38W, 39W, 40W;
- części tekstowej oraz graficznej, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 1RM, 2RM, 3RM, 4RM, 5RM, 6RM, 7RM, 8RM, 9RM, 10RM, 11RM, 12RM, 13RM, 14RM; 15RM, 16RM, 17RM, 18RM, 19RM, 20RM, 21RM, 22RM, 23RM, 24RM, 25RM, 26RM, 27RM, 28RM, 29RM, 30RM, 31RM, 32RM, 33RM, 34RM, 35RM, 36RM, 37RM, 38RM, 39RM, 40RM, 41RM, 42RM, 43RM, 44RM i 45 RM;
- części tekstowej oraz graficznej, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 09KD(D), 31KD(D), 52KD(D), 04KD(Z), 03KD(L), 04KD(L);
- części tekstowej oraz graficznej, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 1UKs i 2UKs;
- części tekstowej oraz graficznej, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 1P/U, 2P/U, 3P/U, 4P/U, 5P/U, 6P/U i 7P/U;
- części tekstowej oraz graficznej, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem: KK;
- części tekstowej oraz graficznej, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 1O, 1Op, 2Op, 3Op i 4Op;
- części tekstowej oraz graficznej, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 1ZP i 2ZP;
- części graficznej w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 2MN/U, 22MN/U, 35MN/U, 39MN/U, 40MN/U, 41MN/U, 42MN/U, 43MN/U, 45MN/U, 46MN/U, 54MN/U, 60MN/U, 67MN/U, 68MN/U, 70MN/U, 71MN/U, 73MN/U, 84MN/U, 85MN/U, 99MN/U, 100MN/U, 5R, 10R, 18R, 31R, 2P/U, 3P/U i 7U/KS, w zakresie w jakim wynika z niego możliwość realizacji zabudowy w strefie do 12 m od granicy z lasem.

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 29 października 2015 r. Rada Gminy Cegłów podjęła uchwałę Nr XV/107/15 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miejscowości Cegłów.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2015 r. poz. 199 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.

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.

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.

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 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.).

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.

Należy wskazać, że 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.

Wobec powyższego organ nadzoru stwierdza, iż część ustaleń przedmiotowego planu miejscowego, pozostaje w sprzeczności z wcześniejszymi unormowaniami zawartymi w uchwale tego samego organu Nr XLI/204/2010 z dnia 21 października 2010 r. „w sprawie uchwalenia aktualizacji Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Ceglów”, zmienionej uchwałami Nr XLII/349/14 z dnia 27 marca 2014 r. oraz Nr XI/90/15 z dnia 27 sierpnia 2015 r.

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

Istotnym wydaje się fakt, iż w studium dokonuje się **kwalifikacji poszczególnych obszarów gminy i ich przeznaczenia**. Chociaż nie ma ono mocy aktu powszechnie obowiązującego,

nie jest aktem prawa miejscowego, to jako akt planistyczny określa politykę przestrzenną gminy i bezwzględnie wiąże organy gminy przy sporządzeniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Określone obszary gminy mogą być zatem przeznaczone w planie miejscowym pod zabudowę lub funkcję danego rodzaju, jeśli wcześniej w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, gmina wskaże te obszary, jako przewidziane pod taką zabudowę lub taką funkcję. Ustalenia planu miejscowego są konsekwencją zapisów studium. W ramach uprawnień wynikających z władztwa planistycznego gmina może zmienić w planie miejscowym dotychczasowe przeznaczenie określonych obszarów gminy, ale tylko w granicach zakreślonych ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.

W podobny sposób należy traktować inne ustalenia studium, które stanowią wytyczne do planu miejscowego, w zakresie ograniczeń w zagospodarowaniu oraz zabudowie.

W ocenie organu nadzoru, inne przeznaczenie określonego terenu w planie miejscowym, niż w studium należy zakwalifikować, jako istotne naruszenie prawa.

Analiza rysunku studium, przedstawiająca kierunki rozwoju przestrzennego wraz z legendą, oraz tekstu studium, prowadzi do wniosku, iż wbrew opisanej powyżej zasadzie, ustalenia planu odnoszące się do jednostek terenowych: **14RM, 16ZL, 17ZL, 19ZL, 20ZL, 21ZL, 22ZL, 23ZL, 24ZL, 25ZL, 26 ZL, 30ZL, 31ZL, 37ZL, 23Lz, 28Lz i 33Lz** pozostają w sprzeczności z ustaleniami studium w zakresie przeznaczenia terenu.

Zdaniem organu nadzoru, tereny oznaczone w planie miejscowym symbolem: 14RM, 30ZL, 31ZL, 37ZL, 28Lz oraz 33Lz, zgodnie z częścią graficzną studium przedstawiającą kierunki rozwoju przestrzennego, przeznaczone zostały pod tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oraz usług nieuciążliwych (jednostka terenowa MN/U - vide rysunek studium wraz z legendą oraz zastosowane oznaczenie graficzne w formie szrafu). Z kolei analiza części tekstowej studium, w szczególności zaś jego ustalenia zawarte w Dziale II pn. „*Kierunki zagospodarowania przestrzennego*”, Rozdział I pn. „*Kierunki zmian w strukturze przestrzeni gminy oraz w przeznaczeniu terenów*”, jednoznacznie wskazuje, że tereny MN/U obejmują tereny istniejącej i nowej zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oraz usług nieuciążliwych, przy czym preferowane są funkcje związane z obsługą mieszkańców. Dopuszcza się na tych terenach „*lokalizację usług publicznych, usług sportu i rekreacji oraz lokalizację infrastruktury technicznej komunikacji*” (str. 46 tekstu Studium).

Z przytoczonych powyżej ustaleń części tekstowej oraz graficznej studium wynika zatem, że **na terenach oznaczonych w planie symbolami: 14RM, 30ZL, 31ZL, 37ZL, 28Lz oraz 33Lz, możliwa jest jedynie realizacja zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oraz usług nieuciążliwych, w ramach której dopuszczalne jest lokalizowanie, jako funkcja towarzysząca podstawowemu przeznaczeniu, lokalizacja usług publicznych, usług sportu i rekreacji oraz lokalizacja infrastruktury technicznej komunikacji.**

Tymczasem z ustaleń planu miejscowego, w szczególności zaś z jego ustaleń zawartych w:

- § 21 ust. 1 i 2 uchwały wynika, że dla jednostki terenowej **14RM** plan ustala, jako **podstawowe przeznaczenie terenu – zabudowę zagrodową związaną z prowadzonym gospodarstwem rolnym**, a także jako dopuszczalną: infrastrukturę techniczną i komunikacyjną oraz „niezbędne do funkcjonowania urzędu budowlane i hale produkcyjne i przetwórcze związane ze specjalistyczną produkcją rolną”; Należy wskazać, że zgodnie z § 3 pkt 2 ww. rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2015 r., poz. 1422), poprzez zabudowę jednorodzinną należy rozumieć „*jeden budynek mieszkalny jednorodzinny lub zespół takich budynków wraz z budynkami garażowymi i gospodarczymi*”; Definicja budynku mieszkalnego jednorodzinnego, określona została w art. 3 pkt 2a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r. poz. 1409 z późn. zm.) stanowiąc,

iz: „(...) należy przez to rozumieć budynek wolno stojący albo budynek w zabudowie bliźniaczej, szeregowej lub grupowej, służący zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, stanowiący konstrukcyjnie samodzielną całość, w którym dopuszcza się wydzielenie nie więcej niż dwóch lokali mieszkalnych albo jednego lokalu mieszkalnego i lokalu użytkowego o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30 % powierzchni całkowitej budynku”; Z kolei poprzez zabudowę zagrodową, zgodnie z § 3 pkt 3 ww. rozporządzenia, należy rozumieć „w szczególności budynki mieszkalne, budynki gospodarcze lub inwentarskie w rodzinnych gospodarstwach rolnych, hodowlanych lub ogrodniczych oraz w gospodarstwach leśnych”; Zgodnie w powyższych przepisach zabudowa zagrodowa została sklasyfikowana, jako tereny użytkowane rolniczo, której przeznaczeniem podstawowym jest produkcja rolnicza, a nie zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych, jak w przypadku przeznaczenia terenu pod zabudowę mieszkaniową jednorodziną;

- § 24 ust. 1 i ust. 2 pkt 2 uchwały wynika, że dla jednostek terenowych oznaczonych symbolami: **30ZL, 31ZL i 37ZL** plan ustala, jako podstawowe przeznaczenie terenu – **lasy**, dopuszczając przy tym realizację obiektów i urządzeń związanych z prowadzeniem gospodarki leśnej z zakazem zabudowy budynkami oraz realizację ciągów pieszo - rowerowych i szlaków turystycznych; Ponadto z dokumentacji prac planistycznych nie wynika, by organ wykonawczy gminy o taką zgodę występował; W tej sytuacji brak było podstaw prawnych do uchwalenia planu miejscowego z przeznaczeniem pod teren leśny, skoro w ustaleniach studium teren ten przewidziany został pod zabudowę;
- § 25 ust. 1 uchwały wynika, że dla jednostek terenowych **28Lz i 33Lz** plan ustala, jako podstawowe przeznaczenie terenu - teren pod zalesienia.

Tak określone, w planie miejscowym, przeznaczenie terenu wyklucza zatem możliwość realizacji zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i usługowej, która winna być przeznaczeniem podstawowym zgodnie z ustaleniami studium.

Organ nadzoru wskazuje ponadto, że z ustaleń części tekstowej studium (Rozdział II - pn. „Kierunki zmian w strukturze przestrzeni gminy oraz w przeznaczeniu terenów) oraz z rysunku studium (pn. Kierunki zagospodarowania przestrzennego) wynika, że tereny oznaczone w planie symbolami:

- **16ZL, 17ZL, 19ZL, 20ZL, 21ZL, 22ZL, 23ZL, 24ZL, 25ZL i 26 ZL** stanowiące tereny lasów, na których obowiązuje „zakaz lokalizacji budynków, z wyjątkiem obiektów i urządzeń związanych z prowadzeniem gospodarki leśnej” (vide § 24 ust. 1 i ust. 2 pkt 2 uchwały);

– **23Lz** określony jako teren pod zalesienie (vide § 25 ust. 1 uchwały), położone są w strefie **RM/MN/U** stanowiącej tereny zabudowy zagrodowej, mieszkaniowej jednorodzinnej i usługowej. Zasady zagospodarowania dla jednostki terenowej RM/MN/U, określone zostały części tekstowej studium (str. 47), zgodnie z którymi: „(...) w obrębie istniejącej zwartej zabudowy typowo zagrodowej występuje zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna z dopuszczeniem usług nieuciążliwych. Na wskazanych terenach usługi mogą być realizowane jako obiekty wolnostojące oraz wbudowane. Dopuszcza się realizację małych zakładów produkcyjnych nie powodujących negatywnego oddziaływania na środowisko o uciążliwości nie wykraczających poza teren inwestycji oraz obiektów infrastruktury technicznej i komunikacji.”

Reasumując, Rada Gminy Ceglów ustalając odmienne od określonego w studium przeznaczenie, w odniesieniu do jednostek terenowych oznaczonych symbolami: **14RM, 16ZL, 17ZL, 19ZL, 20ZL, 21ZL, 22ZL, 23ZL, 24ZL, 25ZL, 26 ZL, 30ZL, 31ZL, 37ZL, 23Lz, 28Lz i 33Lz** naruszyła ustalenia art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. Zdaniem organu, uzasadnionym jest zatem, stosownie do art. 28 ust. 1 ww. ustawy, stwierdzenie nieważności ww. jednostek terenowych.

Organ nadzoru wskazuje, że ustawa o p.z.p. reguluje w sposób szczegółowy kwestie dotyczące planowania i zagospodarowania przestrzennego na terenie gminy, w tym postępowania zmierzającego do ustalenia przeznaczenia terenu, w tym dla inwestycji celu publicznego oraz określenia sposobu ich zagospodarowania i zabudowy, co następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Ustawa odnosi się przy tym do niezbędnych czynności administracyjnych, które muszą być dokonane w tym celu. Składają się one na szczegółowy tryb sporządzania i uchwalania planu miejscowego, zapoczątkowany podjęciem uchwały intencyjnej w tej sprawie (art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p.) i kontynuowany przez działania wskazane w art. 17 ustawy o p.z.p. oraz zakończony podjęciem uchwały uchwalającej plan miejscowy (art. 20 ust. 1). Uchwała ta jest więc zaledwie ostatnią czynnością, szczegółowo uregulowanego w ustawie, trybu sporządzania i uchwalania planu miejscowego. Poprzedzające ją wymagane etapy procedury mają na celu zapewnienie spełnienia wymogów planowania przestrzennego, określonych w art. 1 ustawy o p.z.p. Procedura planistyczna jest pewnego rodzaju postępowaniem prawotwórczym i wymaga dokonania kolejno szeregu czynności prawnych oraz materialno – technicznych, które mają na celu zagwarantowanie, że w toku tworzenia planu gmina uwzględni stanowisko innych organów administracji publicznej, wolę mieszkańców gminy, których przyszłe ustalenia planu będą dotyczyły i będzie miała na uwadze, że plan miejscowy będzie w przyszłości podstawą do wydawania decyzji administracyjnych w tym decyzji o pozwoleniu na budowę (opcjonalnie zgłoszenia). Procedura planistyczna służy więc zapewnieniu partycypacji społecznej, ochrony interesu publicznego i interesów podmiotów prywatnych w planowaniu przestrzennym.

Zgodnie z art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p., 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 sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Integralną częścią tej uchwały jest załącznik graficzny przedstawiający granice obszaru objętego projektem planu.

Uchwała o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest pierwszym etapem prowadzącym do uchwalenia planu, inicjującym proces tworzenia aktu prawa miejscowego. Przedmiotem uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu miejscowego jest określenie granic obszaru objętego przyszłym planem. Rolą uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzania planu miejscowego jest więc zakomunikowanie wszczęcia właściwego procesu planistycznego oraz wyznaczenie – na załączniku graficznym, który został uznany za obligatoryjną formę wskazania obszaru objętego projektem planu – granic obszaru, do którego odnosi się powyższa uchwała i następująca po niej procedura. Powyższy przepis rozumieć należy w ten sposób, iż to wstępne ustalenie granic obszaru objętego planem jest wiążące w dalszej części procedury uchwalania planu (*vide* wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 29 września 2010 r., sygn. akt II SA/Łd 759/10).

Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku w wyroku z dnia 4 listopada 2008 r., sygn. akt II SA/Bk 394/08: „Organ planistyczny nie może bowiem w ramach ustaleń, wykroczyć poza granice opracowania planu wyznaczone uchwałą intencyjną. **Obszar objęty miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego zawsze powinien się pokrywać z obszarem zakreślonym w uchwale o przystąpieniu do sporządzania tego planu, podjętej w oparciu o art. 14 ust. 1 – 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (intencyjnej).**”.

Zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p. „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.”. Powyższe oznacza, że ustalenia planistyczne sformułowane, jako nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia dotyczyć mogą tylko i wyłącznie obszaru nim objętego, a więc obszaru wyznaczonego w uchwale inicjującej proces sporządzenia planu miejscowego.

Przechodząc na grunt niniejszej sprawy zauważyć należy, iż granice obszaru objętego projektem planu miejscowego określono na załączniku graficznym do uchwały Rady Gminy Cegłów Nr XIV/76/11 z dnia 29 września 2011 r. Powyższe oznacza, iż lokalny prawodawca winien sporządzić plan miejscowy zawierający ustalenia, o których mowa w art. 15 ustawy o p.z.p., odnosząc się **jedynie do ww. obszaru wskazanego na załączniku graficznym nr 1 do uchwały intencyjnej.**

Tymczasem z rysunku planu miejscowego wynika, że uchwalony plan sporządzono także dla obszaru wykraczającego poza ten określony w załączniku graficznym do uchwały intencyjnej. Powyższe dotyczy terenów oznaczonych symbolami: 1ZL, 2ZL, 6ZL, 7ZL, 8ZL, 9ZL, 10ZL, 11ZL, 12ZL, 13ZL, 14ZL, 15ZL, 18ZL, 27ZL, 28ZL, 29ZL, 38ZL, 39ZL, 41ZL, 43ZL, 44ZL, 46ZL, 45ZL, 47ZL; 48ZL, 49ZL, 50ZL, 51ZL, 52ZL, 53ZL, 54ZL, 55ZL, 56ZL, 57ZL, 70ZL, 71ZL, 72ZL, 73ZL, 74ZL, 75ZL, 1Lz, 3Lz, 4Lz, 5Lz, 6Lz, 7Lz, 8Lz, 9Lz, 10Lz, 11Lz, 12Lz, 13Lz, 14Lz, 15Lz, 16Lz, 17Lz, 18Lz, 19Lz, 25Lz, 26Lz, 34Lz, 35Lz, 37Lz, 38Lz, 39Lz, 40Lz, 43Lz, 44Lz, 45Lz, 46Lz, 48Lz, 49Lz, 1R, 2R, 5R, 8R, 10R, 11R, 12R, 13R, 14R, 15R, 16R, 17R, 18R, 19R, 31R, 33R, 34R, 1W, 17W, 18W, 21W, 19W, 20W, 21W, 22W, 26W, 34W, 35W, 38W, 39W, 40W, 15RM, 09KD(D), 31KD(D), 52KD(D), 04KD(Z), 03KD(L) i 04KD(L).

Organ nadzoru wskazuje, że regulacje planistyczne muszą odnosić się do obszaru objętego planem miejscowym (vide art. 15 ust. 1 w związku z art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p.) i nie mogą regulować kwestii wykraczających poza obszar określony w uchwale przystąpieniowej. Jednocześnie rada gminy związana jest granicami przedmiotowymi zakresu planu miejscowego wyznaczonymi przez ustawę, co oznacza, że samodzielnie może określać treść regulacji objętej planem wyłącznie w granicach upoważnienia zawartego w art. 15 ustawy o p.z.p. Powyższe oznacza, że przedmiotem regulacji planu miejscowego winny być ustalenia wskazane przez ustawodawcę dostosowane do obszaru objętego planem.

W tym miejscu uzasadnienia organ nadzoru wskazuje, iż w świetle art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, że każde działanie organu władzy, w tym także Rady Gminy Cegłów, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest bowiem zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (Sygn. akt K25/99, OTK 2000/5/141): „*Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym, jak: zakaz domniemywania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiegokolwiek organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do stanowienia aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań, a także mając na względzie art. 7 konstytucji, należy przyjąć, że konstytucja zamyka system źródeł prawa powszechnie obowiązującego w sposób przedmiotowy – wymieniając wyczerpująco formy aktów normatywnych powszechnie obowiązujących, oraz podmiotowy – przez jednoznaczne wskazanie organów uprawnionych do wydawania takich aktów normatywnych*”.

Sporządzenie przez organ wykonawczy gminy planu miejscowego w granicach niezgodnych z granicami określonymi przez radę gminy w uchwale o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego, a także uchwalenie planu w granicach innych, niż przyjęte w uchwale o przystąpieniu do sporządzenia planu, stanowi o naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego, istotnym naruszeniu trybu jego sporządzania oraz o naruszeniu właściwości organów, co na mocy art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., powoduje konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w odniesieniu do przywołanych powyżej jednostek terenowych.

Organ nadzoru wskazuje, że w ustaleniach uchwały zawartych m.in. w:

- § 12 ust. 1 pkt 1 uchwały, w brzmieniu: „1. W zakresie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej ustala się: 1) możliwość budowy nowych oraz zachowanie, przebudowę i rozbudowę istniejących urządzeń infrastruktury technicznej;”;
- § 12 ust. 1 pkt 3 uchwały, w brzmieniu: „1. W zakresie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej ustala się: (...) 3) dopuszcza się lokalizowanie urządzeń infrastruktury technicznej poza terenami położonymi w liniach rozgraniczających dróg, jeżeli nie będzie to kolidowało z zabudową i zagospodarowaniem terenu, w szczególności w pasie między linią rozgraniczającą drogi a linią zabudowy;”;
- § 12 ust. 1 pkt 4 uchwały, w brzmieniu: „1. W zakresie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej ustala się: (...) 4) dopuszcza się lokalizowanie urządzeń infrastruktury technicznej w pasach dróg wewnętrznych nie wyznaczonych na rysunku planu, a także w pasie szerokości 5,0m od tych dróg;”;
- § 12 ust. 1 pkt 5 uchwały, w brzmieniu: „1. W zakresie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej ustala się: (...) 5) dopuszcza się przebudowę, rozbudowę i przeniesienie istniejących sieci i obiektów infrastruktury technicznej kolidujących z projektowaną zabudową, obiektami oraz zagospodarowaniem terenu.”;
- § 14 ust. 2 pkt 1 i 2 uchwały, w brzmieniu: „2. Zasada określona w ust. 1 realizowana będzie poprzez: 1) rozbudowę, modernizację lub przebudowę istniejącego systemu elektroenergetycznych sieci dystrybucyjnych średniego napięcia 15kV i niskiego napięcia 0,4 kV; 2) budowę nowych urządzeń elektroenergetycznych SN 15 kV, nN 0,4 kV (w systemie napowietrzonym, kablowym lub napowietrzno - kablowym) związanych z zasilaniem terenów objętych niniejszym planem lub biegnących przez nie tranzytowo, trasy linii i stacje trafo 15/0,4 kV zgodnie z przepisami odrębnymi, w tym dotyczących ochrony zieleni, z zastrzeżeniem ustaleń ust. 3”.

Z dokumentacji prac planistycznych wynika, że Marszałek Województwa Mazowieckiego decyzją:

- Nr 29/2014 z dnia 11 marca 2014 r., znak: RW-RM-II.7151.8.2014.AZ (Nr Kanc.: 45003), wyraził zgodę na zmianę przeznaczenia pod tereny: zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i usługowej (MN/U), zabudowy usługowej (U), zabudowy usługowej i parkingów (U/KS), oraz drogi wewnętrznej (KDW) i ciągu pieszo - jezdniowego (PKJ);
- Nr 48/2015 z dnia 21 kwietnia 2015 r., znak: RW-RM-II.7151.50.2015.AM (Nr Kanc.: 73084), wyraził zgodę na zmianę przeznaczenia pod tereny, dróg publicznych w kategorii powiatowej klasy zbiorczej KD(Z), dróg publicznych w kategorii gminnej klasy lokalnej KD(L) i klasy dojazdowej KD(D).

Z kolei Minister Środowiska decyzją znak: DLP- II-6501-15/16354/14/JS z dnia 22 kwietnia 2014 r. wyraził zgodę na zmianę przeznaczenia gruntu leśnego własności Skarbu Państwa, położonego na działce nr ewid. 904/4 z obrębem ewid. Cegłów pod tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i usługowej, zabudowy usługowej oraz drogi wewnętrznej. Następnie Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi decyzją znak: GZ.tr.057-602-227/15 z dnia 26 czerwca 2015 r. wyraził zgodę na przeznaczenie na cele nierolnicze użytków rolnych klasy III w granicach działek nr 642, 643, 644, 644/2.

Natomiast w ww. ustaleniach uchwały Rada Gminy Cegłów umożliwiła lokalizowanie nowych sieci infrastruktury technicznej oraz budowę urządzeń infrastruktury technicznej, jak też lokalizowanie nowych dróg wewnętrznych, zarówno w liniach rozgraniczających dróg, jak i poza terenami położonymi w liniach rozgraniczających dróg tj. na całym obszarze objętym planem, tj. na wszystkich jednostkach terenowych, a tym samym również na gruntach rolnych klasy bonitacyjnej III [tj. gruntach ornych (RIIIb) i pastwiskach trwałych (PsIII)], przeznaczonych pod użytkowanie rolnicze **oznaczonych symbolem R** oraz na gruntach

leśnych, tj. na terenach lasów oznaczonych symbolem **ZL**, dla których organ uchwalodawczy nie uzyskał zgody na zmianę przeznaczenia na cele nierolnicze i nieleśne.

Tymczasem zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p. w związku z art. 7 ust. 2 pkt 1, 2, 2a i 5 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 909 z późn. zm.), obowiązującej w dacie podejmowania uchwały:

- grunty rolne klasy I – III, z wyłączeniem gruntów spełniających łącznie następujące warunki: co najmniej połowa powierzchni każdej zwartej części gruntu zawiera się w obszarze zwartej zabudowy; położone są w odległości nie większej niż 50 m od granicy najbliższej działki budowlanej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r. poz. 782, z późn. zm.); położone są w odległości nie większej niż 50 metrów od drogi publicznej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 460, 774 i 870); ich powierzchnia nie przekracza 0,5 ha, bez względu na to, czy stanowią jedną całość, czy stanowią kilka odrębnych części;
- wszystkie grunty leśne, na których możliwe jest lokalizowanie planowanych przedsięwzięć infrastrukturalnych (sieci i urządzeń infrastruktury technicznej oraz dróg wewnętrznych), tj. dla których ustalono w planie miejscowym przeznaczenie inne niż rolne i leśne, wymagają zgody właściwych organów na zmianę przeznaczenia na cele nierolnicze i nieleśne, 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, a grunty leśne stanowiące własność Skarbu Państwa – wymagają uzyskania zgody Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa lub upoważnionej przez niego osoby, zaś pozostałe grunty leśne – wymagają uzyskania zgody marszałka województwa wyrażanej po uzyskaniu opinii izby rolniczej. Wymóg uzyskania powyższych zgód, wynika również z art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o p.z.p., zgodnie z którym, organ sporządzający projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, uzyskuje zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne.

W myśl powołanego art. 2 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, gruntami **rolnymi** są grunty określone w ewidencji gruntów jako **użytki rolne**, do których zgodnie z § 68 ust. 1 pkt 1 Rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. z 2015 r. poz. 542) zalicza się: m.in. **grunty orne, oznaczone symbolem – R** oraz **pastwiska trwale, oznaczone symbolem Ps**. Z kolei w myśl ust. 2 art. 2 ww. ustawy, gruntami **leśnymi** są grunty: określone jako lasy w przepisach o lasach, zrehabilitowane dla potrzeb gospodarki leśnej oraz grunty pod drogami dojazdowymi do gruntów leśnych. Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2014 r. poz. 1153 z późn. zm.), w art. 3 określa, że „Lasem w rozumieniu ustawy jest grunt: 1) o zwartej powierzchni co najmniej 0,10 ha, pokryty roślinnością leśną (uprawami leśnymi) - drzewami i krzewami oraz runem leśnym – lub przejściowo jej pozbawiony: a) przeznaczony do produkcji leśnej lub b) stanowiący rezerwat przyrody lub wchodzący w skład parku narodowego albo c) wpisany do rejestru zabytków; 2) związany z gospodarką leśną, zajęty pod wykorzystywane dla potrzeb gospodarki leśnej: budynki i budowle, urządzenia melioracji wodnych, linie podziału przestrzennego lasu, drogi leśne, tereny pod liniami energetycznymi, szkółki leśne, miejsca składowania drewna, a także wykorzystywane na parkingi leśne i urządzenia turystyczne.”.

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

- ochrona gruntów **rolnych** polega na ograniczaniu przeznaczania ich na cele nierolnicze lub nieleśne; zapobieganiu procesom degradacji i dewastacji gruntów rolnych oraz szkodom w produkcji rolniczej, powstającym wskutek działalności nierolniczej i ruchów masowych ziemi, rekultywacji i zagospodarowaniu gruntów na cele rolnicze; zachowaniu torfowisk i oczek wodnych jako naturalnych zbiorników wodnych;
- 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.

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

W tym miejscu podkreślić także należy, iż decyzja wydawana na podstawie art. 7 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych ma charakter uznaniowy. Ustawa ta jedynie w art. 6 ust. 1 odnosi się do kwestii przesłanek, jakimi winien kierować się organ przy kwalifikowaniu gruntu 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.

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

Urządzenia i sieci infrastruktury technicznej również 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 oraz ustawy o lasach. Pojęcie urządzeń infrastruktury technicznej określone zostało w art. 143 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r. poz. 782 z późn. zm.), do którego odwołuje się także art. 2 pkt 13 ustawy o p.z.p. Zgodnie z ww. przepisem ustawy o gospodarce nieruchomościami „Przez budowę urządzeń infrastruktury technicznej rozumie się budowę drogi oraz wybudowanie pod ziemią, na ziemi albo nad ziemią przewodów lub urządzeń wodociągowych, kanalizacyjnych, ciepłowniczych, elektrycznych, gazowych i telekomunikacyjnych.”.

Również urządzenia elektroenergetyczne i stacje trafo, o których mowa w § 14 ust. 2 pkt 1 i 2 uchwały, nie zaliczają się do przedsięwzięć związanych z gospodarką rolną, a także nie są uznawane za grunty rolne, jak i nie zaliczają się do przedsięwzięć związanych z gospodarką leśną, a także nie są uznawane za grunty leśne.

W ocenie organu nadzoru, dopuszczenie możliwości lokalizacji urządzeń i sieci infrastruktury technicznej, urządzeń elektroenergetycznych, stacji trafo oraz dróg, na pastwiskach stałych i gruntach ornych klasy III, oraz na gruntach leśnych, wymaga wyznaczenia terenów dla ich lokalizacji i uzyskania zgód właściwych organów na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze i gruntów leśnych na cele nieleśne, tym bardziej, iż przedmiotowy zapis dotyczy

możliwości lokalizacji wielu inwestycji wymagających trwałego wyłączenia gruntu z produkcji rolnej i leśnej, a więc inwestycji, w wyniku, których dalsze prowadzenie gospodarki rolnej i leśnej nie jest możliwe.

Zgodnie z zasadami sporządzania planu miejscowego, dotyczącymi zakresu obowiązujących ustaleń planu miejscowego, określonymi w art. 15 ust. 2 ustawy o p.z.p., plan powinien zawierać ustalenia dotyczące określenia m.in. zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu.

Organ nadzoru wskazuje, że podjęcie przez Radę Gminy Cegłów uchwały inicjującej proces sporządzenia przedmiotowego planu miejscowego, w dniu 29 września 2011 r. (uchwała Nr XIV/76/11 „w sprawie przystąpienia do aktualizacji sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miejscowości Cegłów”), zobowiązywało do sporządzenia i uchwalenia tego planu zgodnie z przepisami ustawy o p.z.p., obowiązującymi po ich nowelizacji, dokonanej ustawą 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), która obowiązuje od 21 października 2010 r. Powyższy obowiązek wynika z art. 4 ust. 2 ustawy ww. nowelizującej ustawę o p.z.p. w brzmieniu: „*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.*”.

Nowelizacja przepisów ustawy o p.z.p., wprowadziła zmianę przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., w zakresie zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu, zgodnie z którymi, plan miejscowy powinien określać obowiązkowo: „*(...) maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej (...)*”.

Biorąc pod uwagę przepisy ustawy o p.z.p. obowiązujące w dacie rozpoczęcia procedury sporządzania przedmiotowego planu miejscowego, należy stwierdzić, że uchwała **powinna zawierać wskaźniki zagospodarowania terenu ustalone w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej.**

Tymczasem w uchwalonym planie miejscowym wskaźniki dotyczące powierzchni biologicznie czynnej, powierzchni zabudowy oraz intensywności zabudowy zostały określone niezgodnie z dyspozycją zawartą w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., tj. nie zostały określone w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, lecz stosownie do ustaleń:

- § 17 ust. 3 pkt 1 – 4 uchwały, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 1 ÷ 11U;
- § 18 ust. 3 pkt 1 – 4 uchwały, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 1 ÷ 4UP;
- § 19 ust. 3 pkt 1 – 4 uchwały, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 1UKs i 2UKs;
- § 20 ust. 3 pkt 1 – 4 uchwały, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 1 ÷ 8U/KS;
- § 21 ust. 3 pkt 1 – 4 uchwały, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 1 ÷ 45RM;
- § 22 ust. 4 pkt 1 – 4 uchwały, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 1 ÷ 7P/U;
- § 40 ust. 5 pkt 1 – 4 uchwały, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem KK;
- § 41 ust. 3 pkt 1– 2 uchwały, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 1 ÷ 2KS;
- § 42 ust. 3 pkt 1 – 4 uchwały, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 1O, 1 ÷ 4OP, określono maksymalną i minimalną intensywność zabudowy, minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej oraz maksymalną powierzchnię zabudowy **w odniesieniu do powierzchni terenu inwestycji.**

Stosownie do ustaleń § 2 ust. 1 pkt 13 uchwały „1. Ilekroć w dalszych przepisach uchwały jest mowa o: (...) 13) terenie inwestycji – należy przez to rozumieć, działkę lub zespół graniczących ze sobą działek, na których inwestor realizuje lub zamierza realizować inwestycję;”. W tej sytuacji niezbędne jest stwierdzenie nieważności zarówno samej definicji *terenu inwestycji* oraz ustaleń zawartych w ww. jednostkach redakcyjnych w zakresie sformułowania „*dla terenu inwestycji*”.

Ponadto organ nadzoru wskazuje, iż katalog wymagań wymieniony w art. 15 ustawy o p.z.p., nie musi być uwzględniony obowiązkowo, niemniej jednak obligatoryjność zakresu planu należy rozpatrywać każdorazowo w odniesieniu do poszczególnych sytuacji gmin. Powyższe oznacza, że skoro plan przewiduje realizację obiektów budowlanych, w tym budowli i budynków, to powinien zawierać ustalenia przewidziane w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz w § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587).

Plan miejscowy, jest narzędziem służącym do pogodzenia interesów obywateli, wspólnot samorządowych i państwa w sprawach przeznaczenia terenów na określone cele i ustalenia zasad ich zagospodarowania. Określenie parametru maksymalnej wysokości zabudowy, linii zabudowy, wskaźników intensywności zabudowy, a także powierzchni biologicznie czynnej, są jednymi z zasadniczych instrumentów kształtowania ładu przestrzennego na danym terenie. Ustalenia w powyższym zakresie wpływają na wartość nieruchomości. Należą do jednych z bardziej konfliktogennych ustaleń planu i budzą najwięcej emocji wśród właścicieli nieruchomości. Dlatego też, brak powyższych elementów w planie miejscowym lub ustalenie ich w sposób niejednoznaczny, wprost narusza art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. zgodnie z którym: „**W planie miejscowym określa się obowiązkowo:** (...) 6) (...) *maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzone w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów;*”. Powyższe wynika również z dyspozycji zawartej w § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z którym, **ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać** w szczególności określenie linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej, a także **gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy** oraz geometrii dachu. Zaznaczyć należy, że *parametrem* jest wielkość charakterystyczna dla danego urządzenia (Słownik Języka Polskiego, PWN, Warszawa, 1988 r. II Tom, str. 602), określona w systemie metrycznym.

Z powyższych ustaleń wynika zatem jednoznacznie, że ustalenia dotyczące określenia maksymalnej wysokości zabudowy należą do obowiązkowych elementów treści planu miejscowego. Warto przy tym zaznaczyć, iż pojęcie „maksymalnej wysokości zabudowy”, jest pojęciem zbiorczym i zawiera pojęcia dotyczące wysokości szeregu obiektów stanowiących zabudowę, a zatem nie tylko budynków. Mając powyższe na uwadze stwierdzić należy, iż uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego powinna w sposób kompleksowy i jednoznaczny określać maksymalną wysokość zabudowy dopuszczalnej na danym terenie.

Tymczasem w ustaleniach, o których mowa w:

- § 19 ust. 3 pkt 6 uchwały, dla terenu oznaczonego symbolem UKs, sformułowano ustalenia w brzmieniu: „3. Na terenach wymienionych w ust. 1 ustala się następujące zasady zagospodarowania i zabudowy terenu: (...) 6) wysokość dla obiektów sakralnych **zgodnie ze stanem istniejącym**, (...)”;

- § 22 ust. 4 pkt 6 uchwały, dla terenu oznaczonego symbolem P/U, sformułowano ustalenia w brzmieniu: „4. Na terenach wymienionych w ust. 1 ustala się następujące zasady zagospodarowania i zabudowy terenu: (...) 6) wysokość zabudowy **według potrzeb wynikających z technologii i funkcji obiektu;**”;
- § 40 ust. 5 pkt 5 uchwały, dla terenu oznaczonego symbolem KK, sformułowano ustalenia w brzmieniu: „5. Na terenie wymienionym w ust. 1 ustala się następujące zasady zagospodarowania i zabudowy terenu: (...) 5) maksymalna wysokość zabudowy **według potrzeb wynikających z technologii i funkcji obiektu;**”.
- § 42 ust. 3 pkt 6 uchwały, dla terenów oznaczonych symbolami: O i OP, sformułowano ustalenia w brzmieniu: „3. Na terenach wymienionych w ust. 1 ustala się następujące zasady zagospodarowania i zabudowy terenu: (...) 6) maksymalna wysokość zabudowy **według potrzeb wynikających z technologii i funkcji obiektu;**”.

Organ nadzoru wskazuje, że podejmując przedmiotową uchwałę naruszono art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, które to przepisy określają obowiązek określenia w planie miejscowym *maksymalnej wysokości zabudowy oraz gabarytów obiektów*.

Podkreślić należy, że określenie „*gabaryt obiektu budowlanego*” nie został zdefiniowany ani w ustawie o p.z.p. ani w rozporządzeniu w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z „*Uniwersalnym słownikiem języka polskiego*” pod redakcją Stanisława Dubisza, PWN Warszawa 2008 r., str. 960, pod pojęciem „*gabarytów*” w urbanistyce należy rozumieć „*najwyższą linię poziomu zasadniczej części budynku lub zespołu budynków*”. Z kolei zgodnie ze „*Słownikiem języka polskiego*” pod red. Witolda Doroszewskiego, przez „*wysokość*” należy rozumieć „*odległość między podstawą a wierzchołkiem, a górną płaszczyzną, krawędzią*”, zaś za „*Słownikiem języka polskiego*”, Wydawnictwa Naukowego PWN, wydanie internetowe przez „*wysokość*” należy rozumieć m.in. „*wymiar czegoś liczony od podstawy w górę*”, bądź „*odległość od jakiegoś punktu do punktu znajdującego się w górze*”. Z powyższych definicji wyraźnie wynika, że przez wysokość należy rozumieć **konkretny wymiar (w znaczeniu określenia metrycznego)**.

Gmina realizuje swoje uprawnienie i obowiązek do określenia wysokości zabudowy jednostką metryczną z określeniem od jakiego punktu do jakiego punktu wysokość ta powinna być liczona. Uprawnienie takie wynika z istoty pojęcia wysokości, która jest pionową odległością pomiędzy dwoma punktami. Zdaniem organu nadzoru określenie wskaźnika, jakim jest maksymalna wysokość zabudowy jest jednym z zasadniczych instrumentów kształtowania ładu przestrzennego na danym terenie. Podanie maksymalnej wysokości zabudowy służy postawieniu pewnej granicy w przestrzeni, ponad którą inwestorzy nie mają prawa realizować obiektów budowlanych. Określenie takiej wysokości wynikać może z już ukształtowanej wysokości istniejących obiektów i zamiaru kontynuowania takiej wysokości zabudowy, jak również z chęci wprowadzenia nowych założeń kształtowania ładu przestrzennego, podyktowanego względami architektonicznymi. **Niezależnie od powyższego, zawsze jednak niezbędnym jest podanie maksymalnej wysokości zabudowy w wymiarze metrycznym, czego w przedmiotowej uchwale nie uczyniono.**

Ponadto organ nadzoru wskazuje, że art. 15 ust. 2 i 3 ustawy o p.z.p. w sposób enumeratywny wymienia materię obowiązkową oraz fakultatywną, podlegającą regulacji w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Organ nadzoru, stoi na stanowisku, iż zamieszczanie w planie miejscowym ustaleń, o których mowa w art. 15 ust. 2 ustawy o p.z.p, nie jest bezwzględne, jeżeli stan faktyczny nie daje przesłanek do zamieszczania ich w planie.

Jednakże, skoro na terenach oznaczonych symbolami:

- **UKs (1UKs, 2UKs)**, stanowiących tereny pod zabudowę usług sakralnych, w ramach ustaleń zawartych w § 19 ust. 2 uchwały, plan dopuszcza możliwość realizacji obiektów związanych z usługami sakralnymi;
- **R (1 ÷ 25R, 27R i 29R ÷ 34R)**, stanowiących *tereny pod użytkowanie rolnicze*, w ramach ustaleń zawartych w § 23 ust. 2 uchwały, plan dopuszcza możliwość realizacji budynków i urządzeń związanych z prowadzeniem gospodarstwa rolnego, z wyłączeniem terenów 26R i 28R, o których mowa w § 6 ust. 6 uchwały;
- **ZL (1 ÷ 75ZL)**, stanowiących tereny pod lasy, w ramach ustaleń zawartych w § 24 ust. 2 pkt 2 uchwały, plan dopuszcza możliwość realizacji obiektów i urządzeń związanych z prowadzeniem gospodarki leśnej;
- **ZP (1 ÷ 2ZP)**, stanowiących tereny pod zielenią urządzoną, w ramach ustaleń zawartych w § 27 ust. 3 uchwały, plan dopuszcza możliwość realizacji budowli, obiektów małej architektury, oraz ustala „*linię zabudowy nieprzekraczalną w odległości 3,5m od linii rozgraniczających drogi zgodnie z rysunkiem planu*” (vide § 27 ust. 4 uchwały).

Z przytoczonych powyżej ustaleń wynika, że w odniesieniu do wskazanych powyżej jednostek terenowych przewiduje się realizację obiektów budowlanych, w tym: obiektów małej architektury, a także budynków, budowli związanych z usługami sakralnymi, budynków i urządzeń związanych z prowadzeniem gospodarstwa rolnego, a także obiektów i urządzeń związanych z prowadzeniem gospodarki leśnej, to obowiązkiem uchwałodawcy, wynikającym z przytoczonych powyżej przepisów, winno być określenie co najmniej gabarytów obiektów, w tym maksymalnej wysokości zabudowy, a także powierzchni biologicznie czynnej, zaś w przypadku dopuszczenia do budowy budynków także określenie maksymalnego i minimalnego wskaźnika intensywności zabudowy.

Rada Gminy Ceglów, poprzez brak określenia gabarytów obiektów, w tym wysokości zabudowy, dla wszystkich obiektów budowlanych dopuszczonych na całym obszarze planu miejscowego, **uniemożliwiła faktyczną ich realizację** przez co naruszyła art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, przy czym w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami od 1 do 45RM, z przeznaczeniem pod zabudowę zagrodową nie określono wysokości zabudowy w odniesieniu do budynków inwentarskich oraz dopuszczonych na mocy ustaleń, o których mowa w § 21 ust. 2 pkt 3 uchwały, urządzeń budowlanych oraz hal produkcyjnych i przetwórczych związanych ze specjalistyczną produkcją rolną.

Organ nadzoru ponownie wskazuje, że legalna definicja pojęcia **zabudowy zagrodowej** została określona w § 3 pkt 3 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, zaś w jej skład oprócz budynków mieszkalnych i gospodarczych, wchodzi również budynki inwentarskie. Brak określenia maksymalnej wysokości budynków inwentarskich uniemożliwić może w ogóle realizację zabudowy zagrodowej, a więc podstawowego przeznaczenia terenu, podobnie zresztą jak brak określenia gabarytu urządzeń budowlanych oraz maksymalnej wysokości hal produkcyjnych i przetwórczych związanych ze specjalistyczną produkcją rolną. W tej sytuacji niezbędne jest stwierdzenie nieważności wszystkich terenów oznaczonych symbolami od 1 do 45RM.

Poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru odnaleźć możemy również w judykaturze. Na uwagę zasługuje tu przede wszystkim wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 czerwca 2014 r. w sprawie Sygn. akt II OSK 3083/13, w którym stwierdzono, iż: „*Co należy rozumieć pod pojęciem zabudowy zagrodowej wyjaśnia w § 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Zgodnie z tym przepisem przez zabudowy zagrodowej należy rozumieć w szczególności budynki mieszkalne, budynki gospodarcze lub inwentarskie w rodzinnych gospodarstwach rolnych, hodowlanych lub ogrodniczych oraz w gospodarstwach*

leśnych. Zaskarżona uchwała określając dla terenów IRM-6RM parametry dotyczące wysokości zabudowy i kształtu dachu odnosi się jedynie do zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, gospodarczej i usługowej. Brak jest zatem parametrów dla budynków inwentarskich. Przewidując zatem istnienie zabudowy zagrodowej na wskazanych terenach, organ planistyczny nie określił parametrów dla mogących powstać tam budynków inwentarskich. Powyższe wyklucza zatem konkluzję organu stanowiącego o kompletności, zupełności i samodzielności wspomnianej regulacji w zakresie dotyczącym terenów IRM-6RM. Jak słusznie wskazał, organ nadzoru brak powyższego parametru stanowić może w praktyce o braku możliwości wykonalności m.p.z.p. w zakresie realizacji nie tylko samego obiektu inwentarskiego, ale ogólnie zabudowy zagrodowej.”.

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.

W judykaturze utrwalony jest pogląd, że 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, zgodnie z art. 28 ust. 1 ww. ustawy. Co więcej sprzeczność taka stanowi naruszenie § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który stanowi, że: „Na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń”.

Organ nadzoru, po dokonaniu analizy przedmiotowej uchwały stwierdził brak spójności części tekstowej z częścią graficzną. Przedmiotowa uchwała zawiera niżej wymienione sprzeczne i niespójne ustalenia, które zawarte zostały w:

- § 36 ust. 3 pkt 1 uchwały, w odniesieniu do terenu drogi publicznej gminnej, oznaczonej symbolem **04KD(L)**, w brzmieniu: „Na terenie wymienionym w ust. 1 ustala się: 1) szerokość w liniach rozgraniczających zmienna od 12m do 14,5 m zgodnie z rysunkiem planu;”, tymczasem z części graficznej wynika, że szerokość przedmiotowej drogi jest zmienna i waha się w przedziale od 12 do 16,5 m;
- § 37 ust. 3 pkt 1 uchwały, w odniesieniu do terenu drogi publicznej, oznaczonej symbolem **220114W 03KD(L)**, w brzmieniu: „Na terenie wymienionym w ust. 1 ustala się: 1) szerokość w liniach rozgraniczających zmienna od 12m do 15,0m zgodnie z rysunkiem planu;”, tymczasem z rysunku planu wynika, że na całej długości faktyczna szerokość drogi wynosi 12,0 m, błędnie oznaczono jednak wymiarowanie drogi pomiędzy jednostkami 13ZL a 15Lz określone jako 15,0 m,

przy czym, zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 9 lit. a rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, obligatoryjnym elementem planu miejscowego w zakresie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, jest określenie układu komunikacyjnego wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych.

Ponadto sprzeczne ustalenia dotyczą ustaleń dotyczących terenów oznaczonych symbolami:

- 26R – z ustaleń zawartych w § 6 ust. 6 pkt 2 uchwały wynika, iż na terenie oznaczonym symbolem 26R wprowadzony został zakaz zabudowy, podczas gdy z rysunku planu miejscowego wynika, możliwość realizacji zabudowy w związku z określeniem nieprzekraczalnej linii zabudowy określającej obszar tzw. „*ruchu budowlanego*”;

- 15R i 19R (ustalenia § 23 uchwały), które wobec braku określenia na rysunku planu linii rozgraniczających pomiędzy tymi terenami stanowią de facto jedną jednostkę terenową; powyższe świadczy również o naruszeniu art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., a także § 4 pkt 1 i § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 i § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a także stosownie do ustaleń art. 15 ust. 2 pkt 6, § 4 pkt 6 i § 7 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, obligatoryjnym elementem planu miejscowego jest określenie linii zabudowy, przy czym ustalenia w tym zakresie powinny być poczynione w sposób jednoznaczny zarówno w części tekstowej planu miejscowego, jak i w części graficznej.

Dokonana przez organ nadzoru analiza treści uchwały prowadzi do wniosku, że ww. przepisy zostały naruszone. Przed wszystkim zaś nie jest możliwe formułowanie takich ustaleń planistycznych, które pozostają ze sobą w sprzeczności.

Z § 2 ust. 1 pkt 7 uchwały wynika, że nieprzekraczalne linie zabudowy to: „*linie ograniczające obszar, na którym dopuszcza się lokalizację budynków oraz określonych w ustaleniach planu rodzajów budowli naziemnych, nie będących liniami przesyłowymi i sieciami uzbrojenia terenu, która może być przekroczona, o ile ustalenia szczegółowe planu tak stanowią i na warunkach ustalonych w planie;*”. Nieprzekraczalne linie zabudowy, zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 3 uchwały, zostały uznane za obowiązujące ustalenia planu miejscowego.

Organ nadzoru wskazuje, że celem wyznaczenia linii zabudowy, jest jednoznaczne określenie obszaru tzw. „*ruchu budowlanego*”, na którym może być lokalizowana nowa zabudowa oraz dopuszczona rozbudowa istniejącej zabudowy. Obszar ten nie musi być wyznaczony liniami zabudowy wokół całego terenu wydzielonego liniami rozgraniczającymi, jako obiegającymi teren przeznaczony pod zabudowę, lecz musi **w precyzyjny, nie budzący jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych, a także uwzględniający przepisy odrębne**, sposób określać te części terenu przeznaczonego pod zabudowę, na których plan dopuszcza sytuowanie budynków, co wynika wprost z przytoczonych powyżej definicji.

Stosownie do przytoczonego na wstępie 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. „*W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) 9) szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy (...)*”.

Zdaniem organu nadzoru, istotne znaczenie będą tu mieć przepisy rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, 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 lasu należy przyjmować, jak odległość ścian tych budynków od ściany budynku ZL z przekryciem dachu rozprzestrzeniającym ogień*”.

W ocenie organu nadzoru, w przedmiotowym planie miejscowym, nie zostały uwzględnione wymogi § 271 ust. 8 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, naruszając przez to również przytoczone powyżej przepisy ustawy o p.z.p. z uwagi na fakt, że sytuowanie planowanej zabudowy, na terenach oznaczonych symbolami:

- 15RM, 27RM,

- 2MN/U, 22MN/U, 35MN/U, 39MN/U, 40MN/U, 41MN/U, 42MN/U, 43MN/U, 45MN/U, 46MN/U, 54MN/U, 60MN/U, 67MN/U, 68MN/U, 70MN/U, 71MN/U, 73MN/U, 84MN/U, 85MN/U, 99MN/U, 100MN/U,
- 5R, 10R, 18R, 26R, 31R,
- 2P/U, 3P/U,
- 7U/KS,

zostało wyznaczone na rysunku planu, za pomocą nieprzekraczalnych linii zabudowy, **bezpośrednio przy granicy z terenem leśnym** (nieprzekraczalna linia zabudowy „dociągnięta” została do granicy terenu leśnego).

Z definicji nieprzekraczalnej linii zabudowy, o której mowa w § 3 ust. 1 pkt 3 uchwały, przez którą należy rozumieć nieprzekraczalną linię sytuowania budynków. Nieprzekraczalna linia zabudowy wyznacza tym samym obszar tzw. *ruchu budowlanego* w ramach, którego istnieje możliwość realizacji budynków, przy czym z ustaleń planu miejscowego nie wypływają żadne ograniczenia w tym zakresie, o których mowa w przywołanych powyżej przepisach.

Biorąc pod uwagę powyższe, organ nadzoru stwierdza, że ustalenia części graficznej, zawarte na rysunku planu miejscowego, w tym zakresie, naruszają przepis § 271 ust. 8 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, gdyż nie spełniają wymogu zachowania minimalnej odległości zabudowy od granicy lasu, o której mowa w przepisach ww. rozporządzenia.

Pogląd organu nadzoru w kwestii dotyczącej uwzględnienia sąsiedztwa lasów, był już przedmiotem orzeczeń Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie. Poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru podzielono w prawomocnych orzeczeniach z dnia:

- 15 października 2013 r. Sygn. akt IV SA/Wa 1515/12 w sprawie skargi Wojewody Mazowieckiego na uchwałę Nr XXXVII/159/2012 Rady Miasta Ostrów Mazowiecka z dnia 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 dnia 31 stycznia 2013 r. „w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Głinojeck 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 Głinojecku z dnia 31 stycznia 2013 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru położonego w obrębie Rumoka, gmina Głinojeck”, w którym przedstawił identyczne stanowisko, jak w wyroku z dnia 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 linie 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 (...)”.

W świetle art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także Rady Gminy Cegłów, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest bowiem zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): „Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym, jak: zakaz domniemywania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do stanowienia aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań, a także mając na względzie art. 7 konstytucji, należy przyjąć, że konstytucja zamyka system źródeł prawa powszechnie obowiązującego w sposób przedmiotowy – wymieniając wyczerpująco formy aktów normatywnych powszechnie obowiązujących, oraz podmiotowy – przez jednoznaczne wskazanie organów uprawnionych do wydawania takich aktów normatywnych”. Zatem uchwalając skarżoną uchwałę, Rada Gminy Cegłów nie powinna wprowadzać do planu miejscowego regulacji, które wykraczają poza granice upoważnienia zawartego w przepisach: art. 15 ust. 2 i 3 ustawy o p.z.p. oraz § 3, 4 i 7 rozporządzenia w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Rada Gminy Ceglów w § 29 ust. 2 pkt 1 uchwały, nałożyła na właściciela gruntu bezpośrednio przylegającego do wód powierzchniowych obowiązek *umożliwienia dostępu lub przejazdu do wykonywania prac konserwacyjnych*. Zdaniem organu nadzoru, powyższego ustalenia, nie można uznać za określenie warunków zagospodarowania terenu, ani ograniczenia w jego użytkowaniu, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p. Należy wskazać, iż nałożenie na właściciela nieruchomości przylegającego do powierzchniowych wód publicznych *„umożliwienia dostępu lub przejazdu wykonywania robót związanych z utrzymywaniem wód oraz dla ustawiania znaków żeglugowych lub hydrologiczno-meteorologicznych urządzeń pomiarowych”* wynika wprost z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2015 r. poz. 469 z późn. zm.). Z kolei z art. 28 ust. 2 ww. ustawy wynika, że *„Właściciel nieruchomości przyległej do wód objętych powszechnym korzystaniem jest obowiązany zapewnić dostęp do wody w sposób umożliwiający to korzystanie; części nieruchomości umożliwiające dostęp do wody wyznacza wójt, burmistrz lub prezydent miasta w drodze decyzji.”* Z powyższych przepisów *expressis verbis* wynika, że zakres wyznaczonej w przepisie kompetencji, dotyczy organu wykonawczego, nie zaś rady gminy. Powyższe oznacza konieczność stwierdzenia nieważności ustaleń zawartych w § 29 ust. 2 pkt 1 uchwały.

Z dokonanej przez organ nadzoru analizy podjętej uchwały wynika, że w jej ustaleniach zawartych w § 2 ust. 1 pkt 4 wprowadzono modyfikację norm ustawowych.

Zgodnie z dyspozycją § 2 ust. 1 pkt 4 uchwały, *„Ilekoć w dalszych przepisach uchwały jest mowa o: (...) 4) maksymalnym / minimalnym wskaźniku intensywności zabudowy – należy przez to rozumieć maksymalną / minimalną wartość liczbową, wyrażającą stosunek sumy powierzchni całkowitej wszystkich kondygnacji nadziemnych, mierzonych w obrysie zewnętrznym wszystkich obiektów zlokalizowanych na działce budowlanej do powierzchni tej działki budowlanej”*. Tymczasem ustawodawca w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., zdefiniował już pojęcie *„intensywności zabudowy”*. Zgodnie z ww. przepisem maksymalna i minimalna intensywność zabudowy to: *„(...) wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej”*. W tej sytuacji uznać należy, że definicja zawarta w § 2 ust. 1 pkt 4 uchwały, jest modyfikacją definicji zawartej w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p.

Podkreślić również należy, iż skoro z literalnego brzmienia art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. wynika, że intensywność zabudowy określa wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, to tak sformułowany przepis ustawy nie pozostawia w zasadzie wątpliwości, że intensywność zabudowy powinna być określona z uwzględnieniem całkowitej zabudowy, a nie tylko tej, która odnosi się do kondygnacji nadziemnych. Tym samym stosowany w urbanistyce i budownictwie wskaźnik intensywności zabudowy stanowi stosunek powierzchni całkowitej wszystkich kondygnacji budynków do powierzchni terenu działki budowlanej (*vide* wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 kwietnia 2012 r., sygn. akt II OSK 162/12, wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu: z dnia 25 września 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 489/13; z dnia 17 lipca 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 378/13, wszystkie opubl.: orzeczenia.nsa.gov.pl).

Pojęcie kondygnacji zostało zdefiniowane w § 3 pkt 16 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Zgodnie z ww. przepisem ilekoć jest mowa o kondygnacji *„należy przez to rozumieć poziomą nadziemną lub podziemną część budynku, zawartą pomiędzy powierzchnią posadzki na stropie lub najwyższej położonej warstwy podłogowej na gruncie a powierzchnią posadzki na stropie bądź warstwy osłaniającej izolację cieplną stropu, znajdującego się nad tą częścią budynku, przy czym za kondygnację uważa się także poddasze z pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi oraz poziomą część budynku stanowiącą przestrzeń na urządzenia techniczne, mającą średnią wysokość w świetle większą niż 2 m; za kondygnację nie uznaje się nadbudówek ponad dachem, takich jak*

maszynownia dźwigu, centrala wentylacyjna, klimatyzacyjna lub kotłownia”. Przepisy ww. rozporządzenia dzielą, więc kondygnację na podziemną, o której mowa również w § 3 pkt 17 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (kondygnacja zagłębiona ze wszystkich stron budynku, co najmniej do połowy jej wysokości w świetle poniżej poziomu przylegającego do niego terenu, a także każdą usytuowaną pod nią kondygnację) oraz nadziemną, o której mowa także w § 3 pkt 18 rozporządzenia (każda niebędąca kondygnacją podziemną).

Zdaniem organu nadzoru regulując kwestie związane z intensywnością zabudowy organ stanowiący gminy nie mógł nakazać określania stosunku powierzchni zabudowy tylko kondygnacji nadziemnych, bowiem ustawodawca w przepisach rangi ustawowej określił już sposób ustalania wskaźnika intensywności zabudowy, a zatem organ uchwałodawczy nie był uprawniony do regulowania tej kwestii w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego w sposób odmienny. Kwestionowany przepis uchwały stanowi nie tylko niezgodną z prawem modyfikację postanowień ustawowych, ale również w sposób nieuzasadniony rozszerza kompetencję organu uchwałodawczego gminy. Tym samym naruszono zasady sporządzania planu pojmowane, jako merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy w zakresie zawartości ustaleń planu.

W zakresie powtórzeń i modyfikacji przepisów ustawy, orzecznictwo wielokrotnie wskazywało, że powtórzenia i modyfikacje, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 r., sygn. akt II SA 99/92, opublikowany ONSA 1993/2/44; wyrok NSA oz. we Wrocławiu z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98, opublikowany OSS 2000/1/17).

Powtarzanie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwały może prowadzić do odmiennej, czy wręcz sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji. Trzeba, bowiem liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. W takim kontekście, zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne.

Biorąc powyższe pod uwagę wskazać również należy, 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 interior non derogat legi superiori).

Organ nadzoru wskazuje również, że zgodnie z § 143 w związku z § 142 ust. 2 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908) „Do aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale II oraz w dziale I rozdziały 2-7, a do przepisów porządkowych - również w dziale I rozdział 9, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej.”. Zgodnie z § 136 załącznika do rozporządzenia „W uchwale i zarządzeniu nie zamieszcza się przepisów prawnych niezgodnych z ustawą, na podstawie której są one wydawane, oraz innymi ustawami i ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, a także

przepisów prawnych niezgodnych z rozporządzeniami.”. Również, stosownie do dyspozycji § 137 załącznika do ww. rozporządzenia, „W uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń.”.

Powyższa kwestia była już przedmiotem wielokrotnych orzeczeń sądów administracyjnych, w tym m.in. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, sygn. akt IV SA/Wa 551/15 z dnia 1 kwietnia 2015 r.

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. W przepisie tym ustawodawca jednoznacznie wskazał, iż każde naruszenie zasad sporządzania 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.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XV/107/15 Rady Gminy Ceglów z dnia 29 października 2015 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miejscowości Ceglów, w części dotyczącej ustaleń:

- § 2 ust 1 pkt 4 uchwały;
- § 2 ust. 1 pkt 13 uchwały
- § 12 ust. 1 pkt 1, 3, 4 i 5 uchwały, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 3ZL, 4ZL, 5ZL, 32ZL, 33ZL, 34ZL, 35ZL, 36ZL, 40ZL, 42ZL, 58ZL, 59ZL, 60ZL, 61ZL, 62ZL, 63ZL, 64ZL, 65ZL, 66ZL, 67ZL, 68ZL i 69ZL, a także w odniesieniu do gruntów rolnych klasy III;
- § 14 ust. 2 pkt 1 i 2 uchwały, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 3ZL, 4ZL, 5ZL, 32ZL, 33ZL, 34ZL, 35ZL, 36ZL, 40ZL, 42ZL, 58ZL, 59ZL, 60ZL, 61ZL, 62ZL, 63ZL, 64ZL, 65ZL, 66ZL, 67ZL, 68ZL i 69ZL, a także w odniesieniu do gruntów rolnych klasy III;
- § 17 ust. 3 pkt 1 – 4 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) dla terenu inwestycji (...)”;
- § 18 ust. 3 pkt 1 – 4 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) dla terenu inwestycji (...)”;
- § 20 ust. 3 pkt 1 – 4 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) dla terenu inwestycji (...)”;
- § 21 ust. 3 pkt 1 – 4 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) dla terenu inwestycji (...)”;
- § 24 ust. 2 pkt 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) z wyjątkiem obiektów i urządzeń związanych z prowadzeniem gospodarki leśnej (...)”;
- § 29 ust. 2 pkt 1 uchwały;
- § 36 ust. 3 pkt 1 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) do 14,5 m (...)”;
- § 37 ust. 3 pkt 1 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) zmienna od (...) do 15 m (...)”;
- § 41 ust. 3 pkt 1–2 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) dla terenu inwestycji (...)”;
- części tekstowej oraz graficznej, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 1ZL, 2ZL, 6ZL, 7ZL, 8ZL, 9ZL, 10ZL, 11ZL, 12ZL, 13ZL, 14ZL, 15ZL, 16ZL, 17ZL, 18ZL, 19ZL, 20ZL, 21ZL, 22ZL, 23ZL, 24ZL, 25ZL, 26ZL, 27ZL, 28ZL, 29ZL, 30ZL, 31ZL, 37ZL, 38ZL, 39ZL, 41ZL, 43ZL, 44ZL, 45ZL, 46ZL, 47ZL; 48ZL, 49ZL, 50ZL, 51ZL, 52ZL, 53ZL, 54ZL, 55ZL, 56ZL, 57ZL, 70ZL, 71ZL, 72ZL, 73ZL, 74ZL, 75ZL;
- części tekstowej oraz graficznej, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 1Lz, 3Lz, 4Lz, 5Lz, 6Lz, 7Lz, 8Lz, 9Lz, 10Lz, 11Lz, 12Lz, 13Lz, 14Lz, 15Lz, 16Lz, 17Lz, 18Lz, 19Lz, 23Lz, 25Lz, 26Lz, 28Lz, 33Lz, 34Lz, 35Lz, 37Lz, 38Lz, 39Lz, 40Lz, 43Lz, 44Lz, 45Lz, 46Lz, 48Lz, 49Lz;
- części tekstowej oraz graficznej, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 1R, 2R, 3R, 4R, 5R, 6R, 7R, 8R, 9R, 10R, 11R, 12R, 13R, 14R, 15R, 16R, 17R, 18R, 19R, 20R, 21R, 22R, 23R, 24R, 25R, 26R, 27R, 29R, 30R, 31R, 32R, 33R, 34R;

- części tekstowej oraz graficznej, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 1W, 17W, 18W, 21W, 19W, 20W, 21W, 22W, 26W, 34W, 35W, 38W, 39W, 40W;
- części tekstowej oraz graficznej, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 1RM, 2RM, 3RM, 4RM, 5RM, 6RM, 7RM, 8RM, 9RM, 10RM, 11RM, 12RM, 13RM, 14RM; 15RM, 16RM, 17RM, 18RM, 19RM, 20RM, 21RM, 22RM, 23RM, 24RM, 25RM, 26RM, 27RM, 28RM, 29RM, 30RM, 31RM, 32RM, 33RM, 34RM, 35RM, 36RM, 37RM, 38RM, 39RM, 40RM, 41RM, 42RM, 43RM, 44RM i 45 RM;
- części tekstowej oraz graficznej, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 09KD(D), 31KD(D), 52KD(D), 04KD(Z), 03KD(L), 04KD(L);
- części tekstowej oraz graficznej, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 1UKs i 2UKs;
- części tekstowej oraz graficznej, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 1P/U, 2P/U, 3P/U, 4P/U, 5P/U, 6P/U i 7P/U;
- części tekstowej oraz graficznej, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem: KK;
- części tekstowej oraz graficznej, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 1O, 1Op, 2Op, 3Op i 4Op;
- części tekstowej oraz graficznej, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 1ZP i 2ZP;
- części graficznej w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 2MN/U, 22MN/U, 35MN/U, 39MN/U, 40MN/U, 41MN/U, 42MN/U, 43MN/U, 45MN/U, 46MN/U, 54MN/U, 60MN/U, 67MN/U, 68MN/U, 70MN/U, 71MN/U, 73MN/U, 84MN/U, 85MN/U, 99MN/U, 100MN/U, 5R, 10R, 18R, 31R, 2P/U, 3P/U i 7U/KS, w zakresie w jakim wynika z niego możliwość realizacji zabudowy w strefie do 12 m od granicy z lasem, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, we wskazanym powyżej 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:
Jacek Kozłowski