



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 28 lutego 2017 r.

LEX-I.4131.35.2017.JF

Rada Gminy Zbuczyn
ul. Jana Pawła II 1
08 – 106 Zbuczyn

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446, 1579 i 1948)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXIX/252/2017 Rady Gminy Zbuczyn z dnia 20 stycznia 2017 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Borki-Wyrki i części wsi Ługi-Rętki gm. Zbuczyn - część „D””, w zakresie ustaleń:

- § 12 pkt 2 uchwały, w zakresie sformułowania „(...) dojścia i dojazdu, (...)”, w odniesieniu do gruntów rolnych klasy III, z wyłączeniem gruntów pod drogami dojazdowymi do gruntów rolnych;
- § 12 pkt 2 uchwały, w zakresie sformułowania „(...) urządzenia infrastruktury technicznej, (...) ”, w odniesieniu do gruntów rolnych klasy III, z wyłączeniem urządzeń służących wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno-spożywczemu, a także pod urządzeniami przeciwpożarowymi i zaopatrzenia rolnictwa w wodę i kanalizacji;
- § 12 pkt 3 uchwały;
- § 17 pkt 2 uchwały, w zakresie sformułowania „(...) urządzenia infrastruktury technicznej (...)”, w odniesieniu do gruntów rolnych klasy III, z wyłączeniem urządzeń służących wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno-spożywczemu, a także pod urządzeniami przeciwpożarowymi i zaopatrzenia rolnictwa w wodę i kanalizacji;
- § 17 pkt 3 uchwały.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 20 stycznia 2017 r., Rada Gminy Zbuczyn podjęła uchwałę Nr XXIX/252/2017 „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Borki-Wyrki i części wsi Ługi-Rętki gm. Zbuczyn - część „D””.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 i art. 28 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2016 r. poz. 778 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 art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, która związana jest ze sporządzeniem aktu planistycznego, a więc jego zawartością (część tekstowa, graficzna). Zawartość aktu planistycznego określona została w art. 15 ustawy o p.z.p.

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.:

- wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury (art. 1 ust. 2 pkt 1 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 zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia (art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p.);
- potrzeby interesu publicznego (art. 1 ust. 2 pkt 9 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.

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

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.

Stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., organ wykonawczy gminy sporządza plan miejscowy zgodnie z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem miejscowym. W odniesieniu do przedmiotowego planu miejscowego zastosowanie będą miały, m.in. przepisy:

- ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 909 z późn. zm.);
- ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2016 r. poz. 2147 z późn. zm.).

Jak wynika z części graficznej planu oraz „*Prognozy oddziaływania na środowisko miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Borki-Wyrki i części wsi Ługi-Rętki Gm. Zbuczyn - część D.*”, str. 17: „*(...) Na terenie objętym projektem planu występują gleby klasy bonitacyjnej III, które są prawnie chronione i wymagają zgody na zmianę ich przeznaczenia na cele nierolnicze, podobnie sytuacja wygląda z użytkami leśnymi, które także wymagają ministerialnej zgody na zmianę przeznaczenia.*”, przy czym „*Z uwagi na **brak częściowej, ministerialnej zgody** na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych klas chronionych – ograniczono w planie możliwość zainwestowania na tych terenach – przede wszystkim został zmniejszony areal przeznaczony pod rozwój funkcji zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oraz usługowej.*”, str. 4 ww. *Prognozy oddziaływania na środowisko.*

Tymczasem, w ustaleniach zawartych w:

- § 12 pkt 2 uchwały, w brzmieniu: „2) przeznaczenie uzupełniające – budowle rolnicze, dojścia i dojazdy, urządzenia infrastruktury technicznej, usługi związane wyłącznie z produkcją rolniczą, przetwórstwem rolno-spożywczym oraz produkcją rolniczą uznaną za dział specjalny, stosownie do przepisów o podatkach dochodowych od osób fizycznych i podatku dochodowym od osób prawnych;”;
- § 12 pkt 3 uchwały, w brzmieniu: „3) dopuszcza się lokalizację dojść i dojazdów oraz urządzeń infrastruktury technicznej niewymagających uzyskania zgody na przeznaczenie gruntów rolnych na cele nierolnicze;”;
- § 17 pkt 2 uchwały, w brzmieniu: „2) przeznaczenie uzupełniające – budowle rolnicze, urządzenia infrastruktury technicznej;”;
- § 17 pkt 3 uchwały, w brzmieniu: „3) dopuszcza się lokalizację urządzeń infrastruktury technicznej niewymagających uzyskania zgody na przeznaczenie gruntów rolnych na cele nierolnicze;”;
- § 20 ust. 1 uchwały „1. Ustala się możliwość rozbudowy i przebudowy sieci i urządzeń infrastruktury technicznej oraz budowę nowych sieci i urządzeń infrastruktury technicznej

na terenach, dla których takie dopuszczenie zostało określone w ustaleniach szczegółowych i nienaruszana to przepisów odrębnych.”,

Rada Gminy Zbuczyn dopuściła lokalizowanie nowych sieci i urządzeń infrastruktury technicznej na terenach zabudowy zagrodowej (RM) i na terenach rolniczych (R), pod warunkiem braku konieczności zmiany przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze, wynikającej z przepisów odrębnych.

W ocenie organu nadzoru, dopuszczenie możliwości lokalizacji ww. inwestycji na gruntach rolnych klasy III, wymaga **wyznaczenia terenów dla ich lokalizacji i uzyskania zgód** właściwych organów na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze, tym bardziej, iż przedmiotowe zapisy dotyczą możliwości lokalizacji wielu inwestycji wymagających trwałego wyłączenia gruntu z produkcji rolnej, a więc inwestycji, w wyniku których dalsze prowadzenie gospodarki rolnej nie jest możliwe.

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 oraz nie spełniające warunków, o których mowa w art. 7 ust. 2a ustawy, dla których ustalono w planie miejscowym przeznaczenie inne niż rolne, wymagają uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi. 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 na cele nierolnicze i nieleśne.

W myśl art. 2 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, **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 przeciwerozyjnymi, 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, pod drogami dojazdowymi do gruntów rolnych.

Skoro ustawodawca, wskazuje na wymóg uwzględnienia w planowaniu przestrzennym ochrony gruntów rolnych, to konkretyzację tej normy odnaleźć możemy w art. 3 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, zgodnie z którym, ochrona gruntów rolnych polega na: ograniczaniu przeznaczania ich na cele nierolnicze lub nieleśne; zapobieganiu procesom degradacji i dewastacji gruntów rolnych oraz szkodom w produkcji rolniczej, powstającym wskutek działalności nierolniczej i ruchów masowych ziemi; rekultywacji i zagospodarowaniu gruntów na cele rolnicze; zachowaniu torfowisk i oczek wodnych jako naturalnych zbiorników wodnych oraz ograniczaniu zmian naturalnego ukształtowania powierzchni ziemi.

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

ocenę każdej konkretnej sytuacji faktycznej przy zastosowaniu jego najlepszej merytorycznej wiedzy.

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”.

Tymczasem, w ustaleniach § 12 pkt 2 i 3 oraz § 17 pkt 2 i 3 uchwały Rada Gminy Zbuczyn dopuściła lokalizowanie przedsięwzięć infrastrukturalnych nie związanych z gospodarką rolną na gruntach rolnych klasy III, dla których, jak wynika z dokumentacji prac planistycznych, zarówno w odniesieniu do terenów zabudowy zagrodowej (RM), jak również terenów rolniczych (R), nie wystąpiono do właściwych organów o wyrażenie zgody na zmianę ich przeznaczenia na cele nierolnicze i nieleśne. W dokumentacji prac planistycznych znajduje się jedynie decyzja Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 19 lutego 2015 r., znak: GZ.tr.057–602–852/14, z której wynika, iż „(...)Grunty rolne, stanowiące użytki rolne klas III, o łącznej powierzchni 7,6388 ha, na które wyraża się zgodę, na ich przeznaczenie na cele nierolnicze, w projekcie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przewidziane zostały na cele zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, zabudowy usługowej, zabudowy produkcyjnej składów i magazynów oraz na cele komunikacyjne, w tym planowanej autostrady A2. (...)”.

Oznacza to, że organ sporządzający plan miejscowy nie uzyskał stosownej zgody na zmianę przeznaczenia tych gruntów rolnych, które upoważniałyby do dopuszczenia lokalizowania na nich nowych sieci i urządzeń infrastruktury technicznej nie związanych z gospodarką rolną, przy czym co warte podkreślenia samo odwołanie się do przepisu odrębnego zostało zawarte jedynie w § 12 pkt 3 i § 17 pkt 3 uchwały i częściowo w § 20 ust. 1 uchwały.

Należy przy tym wskazać, iż plan miejscowy w tym zakresie nie powinien odwoływać się do przepisów odrębnych, ale wprost literalnie powinien zawierać ustalenia, które spełniają warunki określone w tych przepisach. Powyższe oznacza, iż obowiązkiem Rady Gminy Zbuczyn było jednoznaczne wskazanie, które z sieci i urządzeń infrastruktury technicznej są dopuszczone do realizacji, które zaś są zabronione. Powyższy wymóg wynika także z dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p. i § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587).

W związku z powyższym, podkreślić należy, iż dopuszczenie do lokalizacji infrastruktury technicznej bez uzyskania wymaganej prawem zgody, narusza w sposób istotny zasady oraz tryb sporządzania planu miejscowego. Tym samym niezbędne jest stwierdzenie nieważności ustaleń:

- § 12 pkt 2 uchwały, w zakresie sformułowania „(...) *dojścia i dojazdu, (...)*”, w odniesieniu do gruntów rolnych klasy III, z wyłączeniem gruntów pod drogami dojazdowymi do gruntów rolnych;
- § 12 pkt 2 uchwały, w zakresie sformułowania „(...) *urządzenia infrastruktury technicznej, (...)*”, w odniesieniu do gruntów rolnych klasy III, z wyłączeniem urządzeń służących wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno-spożywczemu, a także pod urządzeniami przeciwpożarowymi i zaopatrzenia rolnictwa w wodę i kanalizacji;
- § 12 pkt 3 uchwały;
- § 17 pkt 2 uchwały, w zakresie sformułowania „(...) *urządzenia infrastruktury technicznej (...)*”, w odniesieniu do gruntów rolnych klasy III, z wyłączeniem urządzeń służących wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno-spożywczemu, a także pod urządzeniami przeciwpożarowymi i zaopatrzenia rolnictwa w wodę i kanalizacji;

- § 17 pkt 3 uchwały.

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

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 września 2016 r., sygn. akt II OSK 3135/15, w którym Sąd stwierdził: „*Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. i § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. poprzez przyjęcie, że doszło do istotnego naruszenia przepisów poprzez brak parametrów zabudowy i wskaźników kształtowania zabudowy dla obiektów dopuszczonych na terenach rolnych i leśnych związanych z gospodarką rolną i leśną. W pierwszej kolejności podzielić należy pogląd Sądu I instancji, że z brzmienia zakwestionowanych w punkcie 21 i 22 zaskarżonego wyroku przepisów planu wynika, że na terenach rolnych i leśnych dopuszczono do sytuowania obiektów kubaturowych związanych z gospodarką rolną i leśną. W konsekwencji konieczne było określenie parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy. Zauważyć także należy, że w uzasadnieniu skargi kasacyjnej niezasadnie zarzucono Sądowi I instancji, jakoby uznał, że przez dopuszczenie lokalizacji obiektów związanych z produkcją rolną, hodowlaną, ogrodnictwem, leśną i rybacką na terenach rolnych i obiektów związanych z gospodarką leśną na terenach leśnych doszło do zmiany przeznaczenia gruntów wymagającej uzyskania zgody, o której mowa w art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Zakwestionowane w punktach 23-24 zaskarżonego wyroku regulacje planu dotyczą bowiem obiektów infrastruktury technicznej (§ 7 ust. 8 uchwały) oraz urządzeń inżynierskich (§ 14 ust. 10 uchwały), a realizacja takich urządzeń na terenie leśnym, jak słusznie ocenił Sąd I instancji, z uwagi na ich naturę, może wyłączać leśne użytkowanie gruntu.*”;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 21 czerwca 2016 r., w sprawie sygn. akt II OSK 2592/14, w którym Sąd stwierdził „*Nie zasługiwał również na uwzględnienie zarzut naruszenia art. 17 pkt 6 lit. c u.p.z.p. Przepis ten formułuje obowiązek wójta, burmistrza, prezydenta miasta wystąpienia o zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, jeżeli wymagają tego przepisy odrębne. Przewidziana w zaskarżonym planie możliwość usytuowania na gruntach leśnych urządzeń i sieci infrastruktury technicznej nie może być, jak słusznie zauważył Sąd, uznana za działalność związana z prowadzeniem gospodarki leśnej. W tej sytuacji dla możliwości przyjęcia takiego przeznaczenia gruntów leśnych wymagana była zgoda na zmianę przeznaczenia tych gruntów na cele nieleśne, takiej zaś zgody nie przedstawiono. Prawdopodobnie przyjętego stanowiska nie zmienia powoływana przez organ okoliczność, że realizacja takich postanowień planu nie uniemożliwia leśnego wykorzystania tych terenów.*”;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 listopada 2015 r., w sprawie sygn. akt II OSK 2253/15, w którym Sąd stwierdził, iż: „*Nie są zasadne zarzuty naruszenia przepisów prawa materialnego. Przyjęty przez Sąd zasadniczy element w interpretacji przepisów prawa, którymi związana jest rada gminy uchwalając miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest to, że w obowiązującej regulacji prawnej obowiązuje państwowy i samorządowy ład przestrzenny. Decydując się na odejście od państwowego porządku prawnego przez przejście na samorządowy ład przestrzenny, regulacja w planie musi pozostawać w zgodzie z prawem a nadto być regulacją pełną. Przepisy prawa a zatem ustaw o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz przepisy wykonawcze wyznaczają przedmiot tej pełnej regulacji miejscowego planu zagospodarowania, co oznacza, że braki w tym zakresie przesądzają o naruszeniu prawa. W zaskarżonym wyrok Sąd zasadnie wywiódł naruszenie art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 7 ust. 2 pkt 2 i 5 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r. poz. 1205) i art. 3 pkt 2 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach*

(tekst jedn. Dz.U. z 2014 r. poz. 1153 ze zm.). Według art. 3 pkt 2 ustawy o lasach "Lasem w rozumieniu ustawy jest grunt: związany z gospodarką leśną, zajęty pod wykorzystywane dla potrzeb gospodarki leśnej: budynki i budowle, urządzenia melioracji wodnych, linie podziału przestrzennego lasu, drogi leśne, tereny pod liniami energetycznymi, szkółki leśne, miejsca składowania drewna, a także wykorzystywany na parkingi leśne i urządzenia turystyczne". Tereny pod liniami energetycznymi muszą pozostawać w związku z potrzebami gospodarki leśnej. Sąd przeprowadził w tym zakresie w pełni prawidłową wykładnię wskazując, że przeznaczenie na projektowane sieci uzbrojenie, obiekty i urządzenia infrastruktury technicznej nie pozostają w związku z gospodarką leśną i potrzebami gospodarki leśnej w zakresie wyznaczonym w planie.";

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 czerwca 2014 r. sygn. akt II OSK 3083/13, w którym Sąd stwierdził, iż: „W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego trafnie argumentuje skarżący kasacyjnie, że Sąd pierwszej instancji wprawdzie zwraca uwagę, że ustalenia § 28 ust. 2 uchwały, **umożliwiają lokalizację infrastruktury na całym obszarze objętym planem, a więc również na terenach rolnych i leśnych, co jest niedopuszczalne, gdyż "może prowadzić do obejścia wymogu uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne"**, z drugiej jednak strony Sąd nie dostrzega analogii pomiędzy zakwestionowanymi ustaleniami § 28 ust. 2 uchwały, a regulacjami niezakwestionowanymi w odniesieniu do "orientacyjnych przebiegów napowietrznych pasów linii elektroenergetycznych", a tym samym przebiegu samych linii. Tymczasem takie ujęcie w planie oznacza również możliwość budowy linii, w sposób dowolny w ramach obszaru objętego planem miejscowym, w tym również w ramach terenów rolnych i leśnych. Co więcej Sąd nie zwrócił uwagi na fakt, że "orientacyjny przebieg" owych linii na rysunku planu miejscowego uwidocznił się również na terenach rolnych i leśnych, a więc w odniesieniu, do których stwierdził nieważność.”;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 listopada 2014 r., w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 1726/14, w którym Sąd stwierdził, iż: „Za zasadny uznać również należy zawarty w skardze wniosek o stwierdzenie nieważności § 28 ust. 2 i § 29 zaskarżonej uchwały. Z § 28 ust. 2 wynika, że jeżeli w wyniku zastosowanych rozwiązań technicznych nie można zlokalizować sieci infrastruktury technicznej na terenach, o których mowa w ust. 1, to jest na terenach dróg publicznych, ze względu na konieczność zachowania minimalnych odległości pomiędzy sieciami, dopuszcza się ich sytuowanie na pozostałych terenach. **Tego rodzaju zapis oznacza, że sieci infrastruktury technicznej mogłyby być lokalizowane na terenach rolniczych i leśnych bez wymaganej prawem zgody na zmianę ich przeznaczenia na cele nierolnicze i nieleśne (art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym).** § 29 miejscowego planu stanowi, że budowę sieci i obiektów infrastruktury technicznej o powierzchni zabudowy do 40 m², obiektów niewymagających uzyskania pozwolenia na budowę, ścieżek, dojazdów i dojazdów do budynków, traktuje się jako zagospodarowanie terenu uzupełniające i towarzyszące zagospodarowaniu wynikającemu z przeznaczenia terenu i dopuszcza się ją na wszystkich terenach, jeśli nie stoi to w sprzeczności z ustaleniami planu dla poszczególnych terenów. Przyniesiony wyżej zapis miejscowego planu oznacza, że Rada Gminy samodzielnie określiła, jakie działania nie będą skutkowały zmianą przeznaczenia terenu. Tego rodzaju uregulowania uznać należy za niedopuszczalne, gdyż mogą prowadzić do modyfikacji przepisów wynikających z ustawy i obejścia wymogu uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne.”.

W kontekście powyższych naruszeń organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z wymogiem art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego oraz istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. W przedmiotowej sprawie doszło

do naruszenia, w sposób istotny zasad i trybu sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w części.

Istotność naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego należy przy tym kwalifikować, jako bezwzględny wymóg spełnienia dyspozycji art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., w zakresie zgodności z przepisami odrębnymi, w tym zakresie dotyczącymi ochrony gruntów rolnych i leśnych.

Z kolei do istotnego naruszenia trybu sporządzania planu miejscowego doszło poprzez brak uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych podlegających ochronie na cele nierolnicze i nieleśne, o którym mowa w art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o p.z.p.

Istotność powyższych naruszeń należy również kwalifikować przez pryzmat rozwiązań przestrzennych w nim przyjętych.

Organ nadzoru wskazuje, że naruszenia nieistotne to naruszenia drobne, mało znaczące, nie dotyczące istoty zagadnienia. Za nieistotne naruszenie należy uznać takie, które jest mniej doniosłe w porównaniu z innymi przypadkami wadliwości, jak nieścisłość prawna czy też błąd, który nie ma wpływu na istotną treść aktu (wyrok WSA w Szczecinie z dnia 13 kwietnia 2006 r., sygn. akt II SA/Sz 1174/05, LEX nr 296073). Ustalenia, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym, mają istotny wpływ na przyjęte rozwiązania przestrzenne, które byłyby inne gdyby zastosowano obowiązujące przepisy, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym.

Wziąwszy powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XXIX/252/2017 Rady Gminy Zbuczyn z dnia 20 stycznia 2017 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Borki-Wyrki i części wsi Ługi-Rętki gm. Zbuczyn - część „D””, w zakresie ustaleń, o których mowa w petitum rozstrzygnięcia nadzorczego, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, w tym zakresie, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

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

WOJEWODA MAZOWIECKI

Zdzisław Szipiera