



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 14 marca 2017 r.

LEX-I.4131.58.2017.AK

**Rada Miejska w Łochowie
Al. Pokoju 75
07 – 130 Łochów**

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 XXXIX/274/2017 Rady Miejskiej w Łochowie z dnia 8 lutego 2017 r. w sprawie *uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Łochów w zakresie wsi Nadkole i Łazy.*

Uzasadnienie

Rada Miejska w Łochowie, na sesji w dniu 8 lutego 2017 r., podjęła uchwałę Nr XXXIX/274/2017 w sprawie *uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Łochów w zakresie wsi Nadkole i Łazy.* Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym, art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2010 r. Nr 130 poz. 871) oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2016 r. poz. 778 z późn. zm., w brzmieniu przed wejściem w życie ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami), zwanej dalej „*ustawą o p.z.p.*”.

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

miejscowego z zakresu planowania przestrzennego, tj. w odniesieniu do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, regulację zasad i trybu ich sporządzania określa ustawa o p.z.p.

Z dyspozycji art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p. wynika, że kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy do zadań własnych gminy. Biorąc pod uwagę powyższe oraz mając na uwadze dyspozycję art. 20 ust. 2 ustawy o p.z.p., kontrola organu nadzoru w tym przedmiocie nie dotyczy celowości czy słuszności dokonywanych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego rozstrzygnięć, lecz ogranicza się jedynie do badania zgodności z prawem podejmowanych uchwał, a zwłaszcza przestrzegania zasad planowania przestrzennego oraz, określonej ustawą, procedury planistycznej.

Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

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

Z dyspozycji art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. wynika, iż plan miejscowy składa się zarówno z części tekstowej, jak i części graficznej. Powyższe znajduje swoje potwierdzenie także w § 2 pkt 4 i § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), zwanym dalej „rozporządzeniem w sprawie planu”.

Treść tych przepisów wyraźnie wskazuje, iż część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. Część tekstowa planu zawiera normy prawne, rysunek planu obowiązuje więc tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu. Powyższe znajduje swoje odzwierciedlenie w judykaturze, w tym, m.in. w:

- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 marca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2673/12, w którym Sąd stwierdził, iż „(...) zgodnie z art. 15 ust. 1 i § 2 pkt 4 oraz art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., projekt planu miejscowego zawiera część tekstową oraz graficzną i tak należy też rozumieć pojęcie "projekt planu miejscowego"; część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna załącznik do uchwały. Nadto na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego (§ 8 ust. 2 rozporządzenia). Z powołanych unormowań wynika, że część tekstowa planu winna znaleźć odzwierciedlenie w części graficznej. Zaś sprzeczność, brak korelacji, spójności rozważane są w kategoriach naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego. (...)”;
- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 września 2013 r., sygn. akt II OSK 1377/13, w brzmieniu: „W niniejszej sprawie zgodzić należy się z sądem I instancyjnym, iż zgodnie z art. 15 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2003r Nr 80, poz. 717 ze zm.) obydwie części planu (graficzna i tekstowa) winny być spójne, co oznacza że pełny obraz rozwiązań planistycznych tj. przeznaczenie poszczególnych obszarów na terenie objętych planem daje dopiero łączne odczytanie obydwu części.”;
- postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 18 marca 2011 r., sygn. akt II OZ 191/11, w brzmieniu: „Sąd słusznie wskazał, że oczywistym jest, że stwierdzenie nieważności określonych uregulowań w części tekstowej planu oznacza utratę ważności odpowiadających im rozwiązań graficznych przyjętych na rysunku planu. Zgodnie bowiem

- z art. 20 ust. 1 zdanie drugie ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.) część tekstowa planu stanowi treść uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Przepis § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587) stanowi, iż na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń. Treść tych przepisów wyraźnie wskazuje, iż część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część tekstowa planu zawiera normy prawne, rysunek planu obowiązuje więc tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu.” (publ. LEX 1080455);
- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 6 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1458/11, w którym „Sąd zwraca uwagę, że pod pojęciem „ustaleń planu” należy rozumieć jego merytoryczną treść mającą charakter normatywny, co oznacza, że ustalenia normatywne planu należy odkodowywać zarówno z jego części tekstowej, jak i graficznej.” (publ. LEX 1070339);
 - wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 lutego 2007 r., sygn. akt II OSK 508/06, w którym Sąd stwierdził: „Błędne jest stanowisko skarżącego, że część graficzna planu zagospodarowania przestrzennego może zawierać oznaczenia niemające odniesienia wprost do części tekstowej planu i że zgodnie z art. 8 ust. 1 pow. ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym ustalenia części graficznej miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego stanowią treść uchwały rady gminy składającą się na przepis gminny w postaci norm tekstowych. Część graficzna (rysunek planu) stanowi wprawdzie integralną część planu, pełni jednak rolę służebną i wyjaśniającą tekst i jest wiążąca pod warunkiem, że tekst planu odsyła do rysunku lub do niego nawiązuje. Sam rysunek (część graficzna) nie jest ani przepisem, ani normą prawną i obowiązuje tylko w łączności z częścią tekstową planu. Nie może więc zawierać oznaczeń, które nie znajdują oparcia w części tekstowej planu.”;
 - wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 grudnia 2007 r., sygn. akt II OSK 1732/06, teza 2 „Skoro, moc wiążąca rysunku planu wynika z zapisów części tekstowej, to tekst planu winien wskazywać na przeznaczenie określonego terenu pod ulicę, a część graficzna odzwierciedlać konkretny zapis.” (publ. LEX nr 418919);
 - wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 13 października 2009 r. sygn. akt II SA/Lu 393/09, w którym stwierdzono: „W tym zakresie należy pamiętać, iż plan miejscowy składa się z części tekstowej, zawierającej ustalenia planowe oraz graficznej (rysunku planu). Rysunek planu jest zatem integralną częścią planu i ma tym samym moc wiążącą. Część graficzna planu jest „uszczegółowieniem” części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie - z uwzględnieniem zarówno części graficznej jak i tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu. Część tekstowa planu nie może zatem zawierać ustaleń, które nie znajdują oparcia w części graficznej planu.”;
 - wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 16 maja 2015 r., sygn. akt IV SA/Po 256/13, w którym stwierdzono, że: „W tym zakresie należy pamiętać, że plan miejscowy składa się z części tekstowej, zawierającej ustalenia planowe oraz graficznej (rysunku planu). Rysunek planu jest zatem integralną częścią planu i ma tym samym moc wiążącą. Część graficzna planu jest „uszczegółowieniem” części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie - z uwzględnieniem zarówno części graficznej jak i tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu.”;
 - wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 17 czerwca 2015 r., sygn.

akt II SA/Gd 318/14, w którym Sąd stwierdził, iż: „Art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowi, że wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem. Następnie art. 20 ust. 1 tej ustawy wyjaśnia, że część tekstowa planu stanowi treść uchwały, a część graficzna stanowi załącznik do uchwały. Ponadto zgodnie z § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. z 2003 r., nr 164, poz. 1587) na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń. Z powołanych przepisów wynika, że plan miejscowy składa się z części tekstowej, zawierającej ustalenia planowe oraz z części graficznej (rysunku planu). Rysunek planu jest zaś integralną częścią planu i ma tym samym moc wiążącą. Część graficzna planu jest „uszczegółowieniem” części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie - z uwzględnieniem zarówno części graficznej jak i tekstowej. Z tych też względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 16 maja 2013 r., sygn. akt IV SA/Po 256/13). Skoro inaczej kształtuje się normatywność części tekstowej, a nieco inaczej - części graficznej rzeczonoego planu, będącej jego integralnym elementem a także z uwagi na fakt, że część graficzna stanowi wyjaśnienie (uzupełnienie) części tekstowej, to powstałe w ten sposób nieścisłości mogą uniemożliwić zastosowanie planu w praktyce. Pamiętać bowiem trzeba, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest podstawowym narzędziem planistycznym, za pomocą którego w sposób wiążący ustala się przeznaczenie terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określa sposoby ich zagospodarowania i zabudowy (art. 14 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego (art. 14 ust. 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym), a jego ustalenia kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości (art. 6 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Wiążą one zatem zarówno podmioty władzy, w tym organy administracji publicznej, jak i podmioty pozostające poza strukturą tej władzy, tj. jednostki i ich organizacje (zob. orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 22 lutego 2001 r., sygn. akt III RN 203/00, OSNP 2001, nr 20, poz. 606). Dlatego też ewidentna sprzeczność pomiędzy treścią uchwały a jej częścią graficzną narusza zasady sporządzenia planu miejscowego i w konsekwencji powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 5 listopada 2010 r., sygn. akt II SA/Po 486/10, <https://orzecznia.nsa.gov.pl>).”.

Z przytoczonych powyżej stanowisk judykatury wynika, że zarówno z przepisów ustawy o p.z.p., jak i poprzednio obowiązującej ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 z późn. zm.), rysunek planu miejscowego obowiązywał tylko w takim zakresie, w jakim został on opisany w części tekstowej. Stanowisko judykatury potwierdza również doktryna:

- Igor Zachariasz *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Komentarz LEX*, Warszawa 2013 LEX a Wolters Kluwer business, str. 153 teza 2. do art. 15: „Projekt planu miejscowego zawiera część tekstową i graficzną. Zgodnie z poglądem reprezentowanym w orzecznictwie sądów administracyjnych, rysunek planu jako znak graficzny nie może wiązać bezpośrednio, nie spełnia bowiem wymogów normy prawnej związanych z jej klasyczną budową: hipoteza, dyspozycja, sankcja. Rysunek planu w procesie stosowania prawa może być uwzględniony tylko w takim zakresie, w jakim jest "opisany" w tekście planu, ściślej - w jakim tekst planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku.”;
- Zygmunt Niewiadomski *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne Komentarz*, Warszawa

2013, Wydawnictwo C.H. Beck, str. 157 teza 2. do art. 15 „Projekt planu miejscowego a zatem przyszedł plan miejscowy, musi zawierać część tekstową i graficzną. (...) Zgodnie z przepisami Proj.PlanZagR projektem planu miejscowego jest projekt tekstu planu miejscowego i projekt rysunku planu miejscowego. Tekst planu miejscowego stanowi treść uchwały rady gminy i jego redakcja przybiera postać przepisów prawnych. Rysunek planu jest załącznikiem graficznym do uchwały w sprawie planu miejscowego. Rysunek planu obowiązuje w takim zakresie, w jakim tekst planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku.”.

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

Organ nadzoru wskazuje, że z dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. wynika, że obligatoryjnym ustaleniem planu miejscowego są linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Konkretyzację przedmiotowego przepisu odnaleźć możemy również w:

- § 4 pkt 1 rozporządzenia w sprawie planu, z którego wynika, iż ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów powinny zawierać określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania, a także symbol literowy i numer wyróżniający go spośród innych terenów;
- § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie planu, z którego wynika, iż linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania oraz ich oznaczenia, powinny być określone na rysunku planu.

Tymczasem stosownie do ustaleń zawartych w § 13 ust. 6 uchwały: „Dopuszcza się wprowadzenie dodatkowych, nie wykazanych w rysunku planu dróg wewnętrznych (szerokość w liniach rozgraniczających nie mniejsza niż 6 m), z wyłączeniem terenów ZL i ZL1 .”, podczas gdy linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania winny zostać wydzielone na rysunku planu miejscowego, co wynika z dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. oraz z § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie planu, ale również z samych ustaleń uchwały zawartych w jej § 4 ust. 1 pkt 1 i § 5 ust. 2 pkt 3, a także z legendy dołączonej do rysunku planu miejscowego. Lokalizacja dróg wewnętrznych z uwagi na ich przeznaczenie i odmienne zasady zagospodarowania powinna być wskazana w części graficznej planu oraz zostać wydzielona stałą i niepodlegającą przesunięciu linią rozgraniczającą (wyrok NSA z dnia 25.06.2013 sygn. akt II OSK 2836/12). Ustalenia § 13 ust. 6 uchwały dopuszczające wyznaczenie dróg wewnętrznych w liniach rozgraniczających, bez wyodrębnienia tych terenów takimi liniami na rysunku planu należy traktować jako istotne naruszenie zasad sporządzania planu.

W kontekście przytoczonych powyżej przepisów wskazać należy, iż z ustaleń zawartych w:

- § 18 pkt 8 uchwały wynika, iż w granicach terenów z przeznaczeniem pod zabudowę lotniskową, oznaczonych symbolami: 2MI, 11MI, 15MI, 17MI, 19MI, 29MI, 30MI, 32MI i 60MI;
- § 19 pkt 8 uchwały wynika, iż w granicach terenów z przeznaczeniem pod zabudowę zagrodową, oznaczonych symbolami: 1RM, 10RM, 22RM i 23RM;
- § 20 pkt 5 uchwały wynika, iż w granicach terenów z przeznaczeniem pod usługi turystyki, w ramach terenu 2UT oznaczonych symbolami: 1RM, 10RM, 22RM i 23RM, występują „części leśne”, określone na rysunku planu miejscowego jako „tereny leśne w ramach terenów o innym przeznaczeniu”.

Zdaniem organu nadzoru, na podstawie art. 164 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 4 i 11 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego sporządzonej w Strasburgu w dniu 15 października 1985r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze zm.), bezspornym pozostaje fakt, iż społeczności lokalne mają, w zakresie określonym prawem, swobodę działania w każdej sprawie, która nie jest

wyłączona z ich kompetencji lub nie wchodzi w zakres kompetencji innych organów władzy. Problematyka planowania przestrzennego normowana jest przepisami ustawy o p.z.p., która w art. 3 ust. 1, do zadań własnych gminy, zalicza kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. W literaturze przedmiotu i w orzecznictwie, określane jest to mianem „władztwa planistycznego”. Uprawnia ono do autonomicznego decydowania o przeznaczeniu i zagospodarowaniu terenu. Władztwo to nie ma jednak charakteru absolutnego, zaś jego ograniczenia określone zostały ustawowo.

W przedmiotowej sprawie, na pierwszy plan wysuwają się ograniczenia o charakterze materialnym, do których należy, wynikający z art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., obowiązek określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego przeznaczenia, terenów oraz linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Ograniczenia władztwa planistycznego gminy nie mogą być dorozumiane, czy tworzone w wyniku interpretacji rozszerzającej.

W tym kontekście, wykładnia wspomnianego art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., jak i regulujących szczegółowo zakres projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, przepisów rozporządzenia w sprawie planu, odnoszących się do sposobu zapisywania ustaleń w projekcie tekstu i rysunku planu miejscowego wskazuje, iż jest dopuszczalne z punktu widzenia obowiązującego prawa takie określenie w planie miejscowym przeznaczenia terenów, które umożliwia realizację na tym samym terenie zadań o różnych funkcjach, **wszakże pod jednym warunkiem, że wzajemnie się one nie wykluczają.**

Gmina może zatem samodzielnie decydować o sposobie zagospodarowania terenu, wprowadzając do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, bądź to precyzyjne zapisy, bądź też postanowienia ogólne dla poszczególnych terenów, pod tym jednak warunkiem, że następuje to bez naruszenia powyższych przepisów. W tym stanie rzeczy, wskazać należy, że z analizy treści oraz formy tj. sposobu zapisu, konstrukcji, samej uchwały, w odniesieniu do ww. obszarów wykluczają się one wzajemnie. Doszło tym samym do naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., § 7 pkt 7 oraz § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie planu.

Stosownie do zapisów § 9 ust. 1 rozporządzenia w sprawie planu, na rysunku projektu planu miejscowego stosuje się podstawowe oznaczenia literowe, zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia. W tabeli zawierającej podstawowe barwne oznaczenia graficzne i literowe dotyczące przeznaczenia terenów, które należy stosować na projekcie rysunku planu miejscowego, w ramach:

- *terenów użytkowanych rolniczo*, wyodrębniono m.in. w pozycji o liczbie porządkowej 3.3 pn. *tereny zabudowy zagrodowej w gospodarstwach rolnych, hodowlanych i ogrodnich*, do którego przypisano oznaczenie literowe RM oraz kreskowanie żółto – jasnobrązowe jasnobrązową kolorystykę;
- *terenów zabudowy usługowej*, wyodrębniono m.in. w pozycji o liczbie porządkowej 2.1 tereny zabudowy usługowej, dla której przypisano oznaczenie literowe U oraz czerwoną kolorystykę, jako odrębny rodzaj przeznaczenia, od *terenów zieleni i wód*, wyodrębnionych w pozycji o liczbie porządkowej 5.2., dla której przypisano oznaczenie literowe ZL oraz zieloną kolorystykę.

Biorąc pod uwagę powyższe stwierdzić należy, że są to tereny o różnym, w rozumieniu odmiennym, wykluczającym się przeznaczeniu, dla których winny zostać zastosowane oznaczenia literowe oraz oznaczenia barwne zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Powyższe wynika również z samej uchwały. W tym kontekście organ nadzoru wskazuje, na sprzeczność ustaleń części tekstowej uchwały zawartej w ramach:

- § 18 pkt 8, w związku z § 18 pkt 1 i 2 uchwały;
 - § 19 pkt 8, w związku z § 19 pkt 1 i 2 uchwały;
 - § 20 pkt 5, w związku z § 20 pkt 1 i 2 uchwały,
- w zakresie określonego tam przeznaczenia terenu.

Sprzecznosc w zakresie okreslenia przeznaczenia terenu dotyczy rowniez czesci graficznej, gdzie w ramach terenow oznaczonych symbolami: 2MI, 11MI, 15MI, 17MI, 19MI, 29MI, 30MI, 32MI, 60MI, 1RM, 10RM, 22RM, 23RM i 2UT, wyodrebniono za pomoca linii rozgraniczajacej *tereny leśne w ramach terenów o innym przeznaczeniu*.

Z dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., jak rowniez z przywoływanego powyzej § 4 pkt 1 i § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie planu, a takze z samego planu, w tym z jego ustalení zawartych w: § 4 ust. 1 pkt 1, § 5 ust. 2 pkt 2 i 3, § 6 ust. 1 pkt 5 uchwały wynika, iż tereny o różnym przeznaczeniu i różnych zasadach zagospodarowania wydzielane są liniami rozgraniczającymi, jako odrębne tereny. Tymczasem analiza czesci graficznej planu prowadzi do wniosku, że wbrew ww. przepisom oraz ustaleniom uchwały, w ramach wskazanych powyzej terenów, wyodrebniono liniami rozgraniczającymi tereny, dla których nie określono przeznaczenia, jak rowniez nie przypisano mu jakiegokolwiek symbolu wyróżniajacego go spośród innych terenów.

W tej sytuacji nie jest wiadomym, jakie jest faktyczne przeznaczenie czesci terenów objętych planem miejscowym. Tymczasem przeznaczenie terenu winno być precyzyjne i jednoznacznie określone zarówno w czesci tekstowej, jak i graficznej, przy czym brak jest podstaw prawnych do zawierania ustalení majacych charakter alternatywny.

Pogląd Wojewody Mazowieckiego w powyższej kwestii, znalazł już potwierdzenie m.in. w orzeczeniu Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 czerwca 2014 r., sygn. akt II OSK 3083/13 w sprawie ze skargi kasacyjnej Wojewody Mazowieckiego od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26 września 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1259/13. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie, w ww. wyroku stwierdził, iż jedną z głównych funkcji miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jest przesądzenie, o przeznaczeniu terenów objętych jego granicami (art. 4 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 1 o p.z.p.). Przeznaczenie terenu określone przez radę gminy, w planie miejscowym, musi być jednoznaczne i precyzyjne, nie może bowiem budzić wątpliwości, sposób jego zagospodarowania. Zmiana przeznaczenia terenu może zostać dokonana jedynie w drodze zmiany planu. Treść przepisów planu wraz z innymi przepisami determinuje sposób wykonania prawa własności nieruchomości, położonych w obrębie obowiązywania danego planu miejscowego, zatem dokonany w nim wybór przeznaczenia terenu, nie może mieć charakteru dowolnego i nie może nasuwać żadnych wątpliwości co do funkcji danego terenu. Powyższe stanowisko ugruntowało się w orzecznictwie (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 sierpnia 2012 r., sygn. akt II OSK 1334/12, czy też wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 listopada 2014 r., sygn. akt IV SA/Wa 1726/14 <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Gmina może zatem samodzielnie decydować o sposobie zagospodarowania terenu, wprowadzając do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, bądź to precyzyjne zapisy, bądź też postanowienia ogólne dla poszczególnych terenów, pod tym jednak warunkiem, że następuje to bez naruszenia powyższych przepisów. **Nie można zatem przyjąć, by obligatoryjne ustalenie planu, jakim jest przeznaczenie terenu, nie zostało w sposób precyzyjny określone w planie miejscowym.**

W kontekście tegoż naruszenia, na szczególną uwagę zasługuje rowniez wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 czerwca 2009 r., sygn. akt II OSK 1854/08, z którego wynika, że „(...) *miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa miejscowego, stanowiący o ograniczeniach w sposobie wykonywania prawa własności, winien stanowić o tym*

w sposób „czytelny i budzący jak najmniej wątpliwości interpretacyjnych”. Jeżeli tego nie czyni, budząc wątpliwości zasadniczej natury co do przeznaczenia terenu, to rzeczywiście może stanowić zagrożenie dla standardów demokratycznego państwa, powielając wątpliwości na etapie rozstrzygnięć indywidualnych. W konsekwencji taki plan to prosta droga do niekończących się sporów interpretacyjnych. I oczywiście nie chodzi tu o „zwykłe” wątpliwości interpretacyjne pojedynczych norm prawnych, poddające się wykładni, ale takie, które dotyczą kluczowych kwestii jak przeznaczenie terenu”.

Organ nadzoru wskazuje, że w granicach ww. terenów stwierdzono występowanie gruntów ewidencyjnie leśnych. W tym kontekście wskazać należy, iż jedną z wartości planowania przestrzennego, o której mowa w art. 1 ust. 2 pkt 3 ustawy o p.z.p. jest uwzględnienie wymagań ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych. Powyższe wynika również z art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., które zobowiązuje do sporządzenia projektu planu miejscowego zgodnie z przepisami odrębnymi. W przypadku występowania gruntów leśnych zastosowanie znajdzie zatem przepis art. 7 ust. 2 pkt 2 i pkt 5 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 909 z późn. zm.), z którego wynika, że wszystkie grunty leśne, dla których ustalono w planie miejscowym przeznaczenie inne niż leśne, wymagają uzyskania zgody właściwych organów na zmianę przeznaczenia na cele nieleśne, zmiana ta może być jedynie dokonana w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

W myśl ww. przepisów grunty leśne stanowiące własność Skarbu Państwa – wymagają uzyskania zgody Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa lub upoważnionej przez niego osoby, zaś pozostałe grunty leśne – wymagają uzyskania zgody marszałka województwa wyrażanej po uzyskaniu opinii izby rolniczej. Wymóg uzyskania powyższych zgód, wynika również z art. 17 pkt 8 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym organ sporządzający projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, uzyskuje zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne.

Zgodnie z art. 2 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, gruntami leśnymi są grunty: określone jako lasy w przepisach ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2015 r. poz. 2100 z późn. zm.), zrekultywowane dla potrzeb gospodarki leśnej oraz grunty pod drogami dojazdowymi do gruntów leśnych.

Stosownie do art. 3 ustawy o lasach: „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 leśnych, to konkretyzację tej normy odnaleźć możemy w art. 3 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, zgodnie z którym, ochrona gruntów leśnych polega na: ograniczaniu przeznaczania ich na cele nieleśne lub nierolnicze, zapobieganiu procesom degradacji i dewastacji gruntów leśnych oraz szkodom w drzewostanach i produkcji leśnej, powstającym wskutek działalności nieleśnej i ruchów masowych ziemi, przywracaniu wartości użytkowej gruntom, które utraciły charakter gruntów leśnych wskutek działalności nieleśnej, poprawianiu ich wartości użytkowej oraz zapobieganiu obniżania ich produktywności oraz ograniczaniu zmian naturalnego ukształtowania powierzchni ziemi.

Definicję zmiany przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne zawiera również art. 4 pkt 6 ww. ustawy, zgodnie z którym, przez przeznaczenie gruntów na cele nierolnicze lub nieleśne

– rozumie się przez to ustalenie innego niż rolniczy lub leśny sposobu użytkowania gruntów rolnych oraz innego niż leśny sposobu użytkowania gruntów leśnych.

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.

Tymczasem w ramach terenów oznaczonych symbolami: 2MI, 11MI, 15MI, 17MI, 19MI, 29MI, 30MI, 32MI, 60MI, 1RM, 10RM, 22RM, 23RM i 2UT występują grunty ewidencyjnie leśne, które nie uzyskały zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne, a które zgodnie z ustaleniami części tekstowej, wbrew ustaleniom części graficznej, zostały przypisane do tych terenów. Co więcej w ramach ustaleń dla terenów:

- MI nie wyłączono ze stosowania § 18 pkt 5 uchwały;
 - RM nie wyłączono ze stosowania § 19 pkt 5 uchwały;
 - UT nie wyłączono ze stosowania § 20 pkt 4 uchwały,
- w ramach których określono parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w odniesieniu do gruntów leśnych.

Należy raz jeszcze zauważyć, że stosownie do dyspozycji art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, przeznaczenie gruntów leśnych na cele nieleśne, może być dokonane jedynie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, sporządzonym w trybie określonym w przepisach o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z dyspozycją art. 7 ust. 2 ww. ustawy, **każdy grunt ewidencyjnie leśny, niezależnie od wielkości jego powierzchni,** wymaga uzyskania zgody stosownych organów, na zmianę przeznaczenia na cele nieleśne. **Ustawa powyższa nie wprowadza ograniczeń dotyczących wielkości powierzchni gruntów leśnych,** dla jakiej zgoda jest wymagana, a dla jakiej wymóg jej uzyskania nie obowiązuje.

Skoro, zgodnie z wolą ustawodawcy, wyrażoną w art. 7 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, każde grunty leśne, dla których ustalono w planie miejscowym przeznaczenie inne niż leśne, wymagają uzyskania zgody na zmianę ich przeznaczenia w formie decyzji administracyjnej, to nie można przyjąć, że określenie terenu z przeznaczeniem pod zabudowę, zwalnia od uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne. Gdyby uzyskanie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych nie było wymagane w takich przypadkach, to racjonalny ustawodawca zawarłby stosowne zwolnienia w ramach ww. przepisów.

Z przedłożonej dokumentacji prac planistycznych wynika, że w odniesieniu do wskazanych powyżej gruntów leśnych, nie były one przedmiotem decyzji administracyjnej, w przedmiocie wyrażenia zgody na zmianę ich przeznaczenia. W związku z powyższym, Rada Miejska w Łochowie nie była uprawniona do ustalenia w planie innego przeznaczenia niż leśne, terenu obejmującego grunty leśne bez uzyskania wymaganej zgody. Brak uzyskania powyższej zgody narusza w sposób istotny procedurę sporządzenia planu (art. 17 pkt 8 ustawy o p.z.p.).

Organ nadzoru nadmienia, że Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale 7 sędziów NSA z dnia 29 listopada 2010 r. Sygn. akt II OPS 1/10 orzekł, że „zgoda właściwego organu na przeznaczenie gruntu leśnego (rolnego) na cele nieleśne (nierolnicze), zgodnie z ustawą o ochronie gruntów rolnych i leśnych, jest aktem stanowiącym konieczną podstawę do zamieszczenia odpowiednich ustaleń w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Brak wymaganej zgody

na przeznaczenie gruntów leśnych (rolnych) na cele inne niż leśne (rolnicze) skutkuje naruszeniem procedury uchwalania planu zagospodarowania przestrzennego w tym zakresie co stanowi przesłankę uznania go za nieważny. Podobne stanowisko w omawianej kwestii zajął Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 25 maja 2009 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1900/08".

W powyższym zakresie naruszone zostały przepisy art. 15 ust. 1 i art. 17 pkt 8 ustawy o p.z.p., w związku z art. 7 ust. 2 pkt 2 i 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

Organ nadzoru wskazuje, że ustalenia planu miejscowego dla większości jednostek terenowych uchwały są niezgodne z wcześniejszymi unormowaniami zawartymi w uchwale tego samego organu, z dnia 25 lutego 2015 r., Nr VI/33/2015, podjętej w sprawie uchwalenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Łochów, zwanego dalej „Studium”.

Wiążący charakter studium wynika z przepisu art. 9 ust. 4 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „*Ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych*”, ale również z przepisu art. 15 ust. 1 zd. 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 z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem, wraz z uzasadnieniem.*” oraz art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., w myśl którego plan miejscowy uchwała rada gminy po stwierdzeniu jego zgodności z ustaleniami 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 o p.z.p. 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 części graficznej (rysunku) planu i studium, ale również tekstu planu z tekstem studium. Zakres i sposób tego związania uzależniony jest od ustaleń zawartych w studium, od zakresu i szczegółowości ustaleń w części tekstowej, a także stopnia powiązania części tekstowej z częścią graficzną. Zawsze jednak – niezależnie od zawartości części tekstowej i części graficznej studium – podstawę stwierdzenia, że plan miejscowy nie narusza ustaleń, w rozumieniu art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., stanowią łącznie część tekstowa oraz część graficzna planu miejscowego i studium.

Istotnym wydaje się fakt, iż w studium nie tylko dokonuje się kwalifikacji poszczególnych obszarów gminy i ich przeznaczenia, ale również określa się m.in. minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne, co wynika wprost z § 6 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz. U. Nr 118, poz. 1233). Chociaż studium nie ma mocy aktu powszechnie obowiązującego, nie jest aktem prawa miejscowego, to jako akt planistyczny określa politykę przestrzenną gminy i bezwzględnie wiąże organy gminy przy sporządzeniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Przedstawione stanowisko potwierdza orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego: „*Ustalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, którego ustalenia muszą być zgodne z ustaleniami studium*” (wyrok NSA z dnia 8 czerwca 2011 r., sygn. akt I OSK 481/11, LEX nr 862582).

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. Podobnie należy traktować ustalone w studium minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne. 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. **Ustalone w studium minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne, również wiążą organa gminy przy sporządzaniu planu miejscowego, zaś zmiana tych parametrów może zostać dokonana jedynie poprzez zmianę ustaleń studium.**

W ocenie organu nadzoru, określenie innego przeznaczenia terenu, czy też ustalenie innych wskaźników zagospodarowania terenu lub parametrów kształtowania zabudowy (tzw. parametrów urbanistycznych), w planie miejscowym niż w studium, należy zakwalifikować, jako istotne naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego, co stanowi przesłankę do stwierdzenia jego nieważności w całości lub części (poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru podzielił m.in. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 12 lutego 2013 r., sygn. akt II OSK 2460/12).

Dokonując oceny prawnej podjętej uchwały, organ nadzoru wskazuje, że poprzez uchwalenie studium, organy gminy podejmują podstawowe ustalenia w zakresie kształtowania polityki przestrzennej. W studium określa się w szczególności m.in.: kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów oraz kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny przeznaczone pod zabudowę oraz tereny wyłączone spod zabudowy (art. 10 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p.).

W rozporządzeniu w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy ustalono wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń części tekstowej projektu studium. Zgodnie z nimi, ustalenia dotyczące kierunków zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, powinny określać dopuszczalny zakres i ograniczenia tych zmian, a także zawierać wytyczne ich określania w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego (§ 6 pkt 1 ww. rozporządzenia), zaś ustalenia dotyczące kierunków i wskaźników dotyczących zagospodarowania oraz użytkowania terenów, powinny w szczególności określać minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne, uwzględniające wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury oraz zrównoważonego rozwoju, wskazywać tereny do wyłączenia spod zabudowy, a także zawierać wytyczne określania tych wymagań w planach miejscowych (§ 6 pkt 2 ww. rozporządzenia).

W tym miejscu dodać również należy, iż w zakresie parametrów i wskaźników urbanistycznych, należy mieć na uwadze, że w studium określa się ich maksymalne i minimalne wielkości (w zależności od rodzaju) dopuszczone na danym terenie. Zatem parametry i wskaźniki urbanistyczne określone w planie miejscowym mogą być inne niż te określone w studium, **pod warunkiem jednak, że nie przekraczają one wielkości w nim wyznaczonych.**

Tymczasem analiza rysunku Studium, przedstawiająca kierunki zagospodarowania przestrzennego wraz z legendą oraz tekstu Studium, prowadzi do wniosku, iż wbrew opisanej powyżej zasadzie, ustalenia planu zawarte w części tekstowej i graficznej odnoszące się do jednostki terenowej oznaczonej symbolem:

- 1MN, pozostają w sprzeczności z ustaleniami Studium, w zakresie określonego tam przeznaczenia terenu;
- R i ZL, pozostają w sprzeczności z ustaleniami Studium, w zakresie określonych tam wskaźników i parametrów urbanistycznych,

zaś jednostki terenowe oznaczone symbolami od 1MI do 68MI, od 8RM do 11RM pozostają w sprzeczności z ustaleniami Studium, w zakresie określonych tam wskaźników i parametrów urbanistycznych.

Zgodnie z częścią graficzną Studium przedstawiającą kierunki zagospodarowania przestrzennego (*vide* załącznik 3 do uchwały Nr VI/33/2015), teren oznaczony w planie miejscowym symbolem:

- **1MN**, określony został symbolem **DR1**, jako teren użytków rolnych – bez zabudowy (*vide* str. 17 załącznika nr 2 do uchwały w sprawie Studium); tymczasem z ustaleń zawartych w § 16 uchwały dopuszcza się możliwość realizacji zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej;
- **R** położony w granicach Nadbużańskiego Parku Krajobrazowego, określony został symbolem **BCK IV2**, jako teren indywidualnej zabudowy rekreacyjnej (zagrodowej), dla którego określono następujące standardy i wskaźniki zagospodarowania terenu: intensywność 0,25 i wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej 80% (*vide* str. 16 załącznika nr 2 do uchwały w sprawie Studium oraz wykaz tabelaryczny str. 71 i dalej); tymczasem z ustaleń § 24 pkt 4 lit. e i g uchwały wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej określony został na poziomie 50%, zaś wskaźnik intensywności zabudowy na poziomie 0,9;
- **R** położony poza granicami Nadbużańskiego Parku Krajobrazowego, określony został symbolem **DR1**, jako tereny użytków rolnych – bez zabudowy, który pozostawia się w aktualnym użytkowaniu tj. grunty orne, łąki i zieleń naturalna, ponadto zakazuje się lokalizacji zabudowy” (*vide* Rozdział 2 pkt 2.1. pn. *Kierunki zmian w przeznaczeniu terenów*, str. 17 oraz pkt. 2.4 pn. *Standardy zabudowy, zagospodarowania i użytkowania terenu*, str. 30); tymczasem z ustaleń § 24 pkt 4 lit. e i g uchwały wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej określony został na poziomie 50%, zaś wskaźnik intensywności zabudowy na poziomie 0,9;
- **1MI - 68MI**, określone zostały, jako obszary oznaczone symbolami:
 - **BCK IV2**, stanowiące tereny indywidualnej zabudowy rekreacyjnej (zagrodowej), dla którego określono następujące standardy i wskaźniki zagospodarowania terenu: intensywność 0,25 i wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej 80% (*vide* str. 16 załącznika nr 2 do uchwały w sprawie Studium oraz wykaz tabelaryczny str. 71 i dalej);
 - **CMI**, stanowiące tereny zabudowy rekreacji indywidualnej, dla którego określono następujące standardy i wskaźniki zagospodarowania terenu: intensywność 0,25 i wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej 80% (*vide* str. 16 załącznika nr 2 do uchwały w sprawie Studium oraz wykaz tabelaryczny str. 71 i dalej);
 - **DMI**, stanowiące tereny indywidualnej zabudowy rekreacyjnej, dla którego określono następujące standardy i wskaźniki zagospodarowania terenu: intensywność 0,25 i wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej 80% (*vide* str. 17 załącznika nr 2 do uchwały w sprawie Studium oraz wykaz tabelaryczny str. 71 i dalej);
 - **D(R)MI**, stanowiące tereny rozwoju indywidualnej zabudowy rekreacyjnej, dla którego określono następujące standardy i wskaźniki zagospodarowania terenu: intensywność 0,25 i wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej 80% (*vide* str. 17 załącznika nr 2 do uchwały w sprawie Studium oraz wykaz tabelaryczny str. 71 i dalej);
 - **CMr(MI)**, stanowiące tereny przekształceń zabudowy zagrodowej w indywidualną zabudowę rekreacyjną, dla którego określono następujące standardy i wskaźniki zagospodarowania terenu: intensywność 0,25 i wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej 80% (*vide* str. 16 załącznika nr 2 do uchwały w sprawie Studium oraz wykaz tabelaryczny str. 71 i dalej);
 - **DMr(MI)**, stanowiące tereny przekształceń zabudowy zagrodowej w indywidualną zabudowę rekreacyjną, dla którego określono następujące standardy i wskaźniki zagospodarowania terenu: intensywność 0,25 i wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej 80% (*vide* str. 17 załącznika nr 2 do uchwały w sprawie Studium oraz wykaz tabelaryczny str. 71 i dalej);

- **D(Mr)R1**, stanowiące tereny użytków rolnych, tereny rozwoju zainwestowania odłożonego w czasie (w nawiasie dotychczasowe przeznaczenie) [vide str. 17 załącznika nr 2 do uchwały w sprawie Studium];
- **D(MI)R2**, stanowiące tereny użytków rolnych, tereny rozwoju zainwestowania odłożonego w czasie (w nawiasie dotychczasowe przeznaczenie) [vide str. 17 załącznika nr 2 do uchwały w sprawie Studium];

tymczasem z ustaleń § 18 pkt 5 lit. g uchwały wskaźnik intensywności zabudowy określony został na poziomie 0,3;

- **ZL**, określony został symbolami:

- **BCK IV2**, stanowiące tereny indywidualnej zabudowy rekreacyjnej (zagrodowej), dla którego określono następujące standardy i wskaźniki zagospodarowania terenu: intensywność 0,25 i wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej 80% (vide str. 16 załącznika nr 2 do uchwały w sprawie Studium oraz wykaz tabelaryczny str. 71 i dalej);
- **CMI**, stanowiące tereny zabudowy rekreacji indywidualnej, dla którego określono następujące standardy i wskaźniki zagospodarowania terenu: intensywność 0,25 i wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej 80% (vide str. 16 załącznika nr 2 do uchwały w sprawie Studium oraz wykaz tabelaryczny str. 71 i dalej);
- **DMr**, stanowiące tereny zabudowy zagrodowej (vide str. 17 załącznika nr 2 do uchwały w sprawie Studium);

powyższe oznacza niezgodność w zakresie przeznaczenia terenu;

- **8RM, 9RM i 10RM**, określony został symbolem **CMr**, stanowiące tereny zabudowy zagrodowej, dla którego określono następujące standardy i wskaźniki zagospodarowania terenu: intensywność 0,25 i wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej 80% (vide str. 16 załącznika nr 2 do uchwały w sprawie Studium oraz wykaz tabelaryczny str. 71 i dalej); tymczasem z ustaleń § 19 pkt 5 lit. e i g uchwały wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej określony został na poziomie 50%, zaś wskaźnik intensywności zabudowy na poziomie 0,9;
- **11RM**, określony został symbolem **CMI**, tereny zabudowy rekreacji indywidualnej, dla którego określono następujące standardy i wskaźniki zagospodarowania terenu: intensywność 0,25 i wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej 80% (vide str. 16 załącznika nr 2 do uchwały w sprawie Studium oraz wykaz tabelaryczny str. 71 i dalej); tymczasem z ustaleń § 19 pkt 5 lit. e i g uchwały wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej określony został na poziomie 50%, zaś wskaźnik intensywności zabudowy na poziomie 0,9.

Organ nadzoru wskazuje, że co prawda z ustaleń części tekstowej Studium zawartej na str. 71 w ramach określonych standardów i wskaźników zagospodarowania terenu wynika, że: „*W planach miejscowych dla nowych terenów inwestycyjnych ustalenia w zakresie: (...) & intensywności zabudowy mogą być określone na poziomie o 10 % odbiegającym od wskazanego w Studium, pod warunkiem, że średnia intensywność dla określonego typu zabudowy w kwartale zabudowy jest na poziomie standardu lub poniżej; & minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej działki należy zawsze ustalać na poziomie wskazanym w Studium lub wyższym o ile uzasadnione jest to lokalnymi uwarunkowaniami.*”. Należy jednak podkreślić, iż nawet zwiększając intensywność zabudowy o 10%, w odniesieniu do wskazanych powyżej terenów, wskaźnik ten byłby i tak wyższy od maksymalnego określonego w Studium.

Podkreślić także należy, że w odniesieniu do terenów znajdujących się w granicach Nadbużańskiego Parku Krajobrazowego obowiązują przepisy odrębne, w tym rozporządzenie nr 20 Wojewody Mazowieckiego z dnia 8 sierpnia 2006 r. w sprawie ustanowienia planu ochrony dla Nadbużańskiego Parku Krajobrazowego (Dz. Urz. Woj. Maz. Nr 172 poz. 6757 z późn. zm.). Zgodnie z Działem VI *Obszary udostępniania parku dla innych form gospodarowania i sposoby korzystania z tych obszarów*, Rozdział 2 *Szczegółowe zasady udostępniania Parku do zainwestowania* (§ 11) wynikają następujące ustalenia: „*Ustala się następujące szczegółowe zasady*

dotyczące zainwestowania terenu: (...) poz. 23. Strefa BCK IV2 – budynki rekreacji indywidualnej w miejscowościach (...) Nadkole (gmina Łochów); Ustalenia: 1) ustala się obowiązek zachowania minimalnej powierzchni działki 2000 m², w tym minimum 80 % powierzchni działki jako terenu biologicznie czynnego w rozumieniu przepisów szczególnych”. Powyższe oznacza również niezgodność ustaleń planistycznych z przepisami odrębnymi.

Przedmiotowy plan zawiera także następujące ustalenia:

- § 12 ust. 1 uchwały: „1. Oznacza się na rysunku planu przebieg linii elektroenergetycznych 220kV i 110kV oraz ich strefy oddziaływania, w których obowiązują ograniczenia w zabudowie i zagospodarowaniu terenu, w tym sytuowanie obiektów budowlanych przeznaczonych na pobyt ludzi, zgodnie z przepisami odrębnymi. 1) Przyjmuje się następujące strefy oddziaływania wzdłuż napowietrznych linii elektroenergetycznych: a) o szerokości 38 m (po 19 m w obie strony od osi linii) dla istniejącej linii 110kV, b) o szerokości 50 m (po 25 m w obie strony od osi linii) dla istniejącej linii 220kV, c) o szerokości 70 m (po 35 m w obie strony od osi linii) dla linii elektroenergetycznej 400kV w przypadku jej realizacji.”;
- § 14 ust. 2 pkt 5 lit. f uchwały: „5) w zakresie zaopatrzenia w energię elektryczną: (...) f) dopuszcza się budowę linii wielotorowej, wielonapięciowej, odbudowę, rozbudowę, przebudowę i nadbudowę istniejących linii oraz linii, które zostaną ewentualnie wybudowane na ich miejscu, w tym dopuszcza się realizację linii 400 kV po trasie istniejącej 220 kV; realizacja linii po trasie istniejącej nie wyłącza możliwości rozmieszczenia słupów oraz podziemnych, naziemnych lub nadziemnych obiektów i urządzeń niezbędnych do korzystania z linii w innych niż dotychczasowe miejscach; dopuszcza się zamianę linii na podziemną.”.

Zgodnie z ustaleniem § 12 ust. 1 pkt 1 lit. b uchwały, na rysunku przedmiotowego planu miejscowego oznaczono przebieg linii 220 kV wraz ze strefą jej oddziaływania o szerokości 50 m (po 25 m w obie strony od osi linii), podczas gdy strefa oddziaływania o szerokości 70 m (po 35 m w obie strony od osi linii), o której mowa w § 12 ust. 1 pkt 1 lit. c uchwały nie tylko nie została zaznaczona na rysunku planu, ale również nie została uwzględniona poprzez wprowadzenie stosownych ograniczeń w zagospodarowaniu i zabudowie na terenach inwestycyjnych, w ramach których dopuszcza się realizację pomieszczeń przeznaczonych na pobyt ludzi.

W myśl art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p. „Ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego”. Zatem ustalenia dotyczące stref ochronnych dla linii energetycznej oraz określenie przeznaczenia terenów determinowane przebiegiem przez nie takiej linii stanowić powinny element planu miejscowego i być adekwatne do charakteru i prawidłowo ustalonych jej parametrów. Mające charakter normatywny ustalenia dotyczące stref ochronnych, ich szerokości oraz wprowadzonych na ich obszarze ograniczeń w sposobie użytkowania i zagospodarowania powinny też być rezultatem właściwych uzgodnień i opinii uwarunkowanych oddziaływaniem linii w zależności od jej napięcia oraz wymogami bezpieczeństwa osób, mienia i środowiska.

W procedurze uchwalania przedmiotowego planu Polskie Sieci Energetyczne Centrum S.A. pismem z dnia 16 lipca 2012 r. informowały Urząd Miejski w Łochowie, iż „(...) zgodnie z dokumentem PSE Operator S.A. pt. „Plan rozwoju w zakresie zaspokojenia obecnego i przyszłego zapotrzebowania na energię elektryczną na lata 2010-2025” planowana jest budowa nowej dwutorowej linii elektroenergetycznej o napięciu 400 kV o docelowych relacjach Stanisławów – Wyszków, Stanisławów – Ostrołęka, która na obszarze niniejszego MPZP zrealizowana zostanie po trasie istniejącej linii 200 kV. Przed budową nowej linii 400 kV obecnie istniejąca linia 220 kV zostanie poddana rozbiórce. Inwestycja związana z budową dwutorowej linii 400 kV została ujęta w opracowanej przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego „Koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju 2030” oraz została zgłoszona wnioskiem do Planu Zagospodarowania

Przestrzennego Województwa Mazowieckiego.”. W piśmie tym wnioskowano, „(...) o ujęcie w części tekstowej i graficznej MPZP wsi Nadkole i Łazy trasy linii elektroenergetycznej 220 kV (planowanej dwutorowej linii 400 kV) wraz z pasem technologicznym (w MPZP pod nazwą strefa oddziaływania) nie o szerokości 50 m, lecz o szerokości 70 metrów (po 35 metrów w obie strony od osi linii). (...)”.

W dniu 7 lipca 2014 r. Sejmik Województwa Mazowieckiego uchwalił uchwałę Nr 180/14 w sprawie Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Mazowieckiego. Załącznikiem do tej uchwały jest Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Mazowieckiego. W dziale III pn. Kierunki Zagospodarowania Przestrzennego Województwa, rozdziale 2 pn. Polityki Przestrzenne, w pkt 2.4 *Polityka rozwoju systemów infrastruktury technicznej – Systemy Energetyczne*, na stronie 64 wskazano: „(...) Plan ustala rozbudowę i modernizację systemu przesyłowego, w tym: (...) – budowę linii 400 kV o relacjach Kozienice – Siedlce Ujrzanów, Ostrołęka – Stanisławów (z częściowym wykorzystaniem tras istniejących linii 220 kV) Miłosna - Siedlce Ujrzanów oraz Ostrołęka – Łomża, Płock - Olsztyn Mątki; (...).”. Powyższa uchwała Sejmiku została wskazana w dokumentacji planistycznej jako materiał planistyczny wykorzystany na potrzeby projektu przedmiotowego planu miejscowego.

Dopuszczając realizację linii 400 kV po trasie istniejącej 220 kV, zgodnie § 14 ust. 2 pkt 5 lit. f uchwały oraz przyjmując w myśl § 12 ust. 1 uchwały strefy oddziaływania dla linii 400 kV uchwały Rada Miejska w Łochowie zobowiązana była do wyznaczenia na rysunku planu strefy o szerokości 70 m (po 35 m w obie strony od osi linii).

Z rysunku planu miejscowego wynika, że linia 220 kV (z wyznaczoną strefą) przebiega przez tereny oznaczone symbolami:

- 3MI, 5MI, 6MI, 17MI, 21MI, 23MI, 25MI, 27MI, 30MI i 33MI, dla których plan dopuszcza m.in. zabudowę lotniskową oraz zabudowę mieszkaniową jednorodzinną (§ 18 uchwały);
- R, na którym dopuszczono zabudowę zagrodową (§ 24 uchwały);
- 1RM, dla których plan dopuszcza zabudowę zagrodową (§ 19 uchwały),

zaś w przypadku prawidłowego wyznaczenia strefy, o której mowa w § 12 ust. 1 pkt 1 lit. c uchwały, dotyczyć ona będzie również terenów oznaczonych symbolami: 1MI, 1aMI, 2MI, 67MI, 19RM, 21RM, 3MN/U i 4MN/U, na których odpowiednio do ustaleń §§ 17, 18 i 19 uchwały dopuszczona została zabudowa na pobyt ludzi.

Dodatkowo wskazać należy, iż w Studium w Rozdziale 5 pn. *Ochrona Środowiska i jego zasobów*, pkt. 5.9 *Zasady ochrony przed zagrożeniami*, str. 56 wskazano, że: „W celu ochrony przed oddziaływaniem pól elektroenergetycznych na środowisko i zdrowie ludzi: (...) **4. szerokość standardowych pasów technologicznych przyjmuje się jako: a. 50m (2x25 m od osi linii) dla linii 220 kV jedno- i dwutorowych; b. 80 m (2x40 m od osi linii) – dla linii 400 kV jedno-i dwutorowych.**”.

Z dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p. wynika także, iż obligatoryjnym ustaleniem planu miejscowego jest także określenie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Obligatoryjność ustaleń w tym zakresie wynika również z dyspozycji art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, a także z dyspozycji § 4 pkt 9 rozporządzenia w sprawie planu zgodnie z którym „ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej powinny zawierać: a) określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych, b) określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym, c) wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości

mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych;”.

Z przytoczonych powyżej przepisów wynika, że obligatoryjnym elementem planu miejscowego jest rozmieszczenie inwestycji celu publicznego, przy czym inwestycjami celu publicznego, o których mowa w art. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p. są m.in. urządzenia infrastruktury technicznej do których odwołuje się m.in. art. 2 pkt 13 ustawy o p.z.p. oraz o których mowa w art. 143 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2016 r. poz. 2147 z późn. zm.). Z kolei zgodnie z art. 6 pkt 1, 2, 3, 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami, realizacja tych inwestycji stanowi cel publiczny.

Parametrem, o którym mowa § 4 pkt 9 lit. a rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jest wielkość charakterystyczna dla danego urządzenia (Słownik Języka Polskiego, PWN, Warszawa, 1988 r. II Tom, str. 602).

Z przytoczonych powyżej przepisów, wynika zatem konieczność jednoznacznego wyznaczenia terenów pod realizację sieci infrastruktury technicznej, a także określenie ich parametrów. Stanowisko, takie znajduje swoje odzwierciedlenie w judykaturze, w tym m.in. w wyroku:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25 czerwca 2015 r. sygn. akt II OSK 1328/15, w którym Sąd stwierdził, iż *„Nieusprawiedliwionym pozostać również musiał zarzut naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. i § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W pierwszej kolejności zauważyć trzeba, że skarga kasacyjna nie zawiera uzasadnienia dla wykazania zasadności tego zarzutu, tym samym w powyższym zakresie nie odpowiada wymaganiom formalnym określonym w art. 176 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Rozważając jednakowoż zasadność podniesionego zarzutu, nie sposób zgodzić się z autorem skargi kasacyjnej, że doszło do dokonania przez Sąd błędnej wykładni powołanych wyżej przepisów. Jak przyjęto w art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Rozwijając powyższe wymogi w § 4 pkt 9 powołanego wyżej rozporządzenia wskazano, iż ustalenia dotyczące tych zasad powinny zawierać: a) określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych, b) określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym, c) wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych. **Treść powyższego przepisu nie pozostawia wątpliwości, że postanowienia planistyczne w tym zakresie muszą przybierać formę konkretną, ustalając bezpośrednio na przyjętym do opracowania terenie konkretne parametry.** Nie sposób zatem przyjąć, by możliwym było zamieszczenie w planie miejscowym jedynie informacji, niewiążących sugestii, czy też zaleceń adresowanych do potencjalnego inwestora lub użytkownika przestrzeni. **Zgodzić się zatem należy z Sądem I instancji, że brak jednoznacznego określenia lokalizacji i przebiegu sieci infrastruktury sprawia, że owe kwestie pozostawione zostały inwestorom, a więc podmiotom nieuprawnionym do kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej na terenie gminy.**”;*
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 czerwca 2014 r. sygn. akt II OSK 3083/13, w którym stwierdzono: *„Ponadto biorąc pod uwagę fakt, że, nieco inaczej kształtuje się normatywność części tekstowej, a nieco inaczej - części graficznej planu, będącej jego integralnym elementem (art. 14 ust. 2 i art. 20 ust. 1 in fine u.p.z.p.), oznaczać to może, że powstałe w ten sposób nieścisłości mogą spowodować dysfunkcjonalność w stosowaniu norm planistycznych. Wspomniana część graficzna stanowi bowiem wyjaśnienie (uzupełnienie) części tekstowej. Zaznaczyć trzeba, że skoro linie elektroenergetyczne już istnieją, to tym bardziej przy sporządzaniu planu miejscowego, ich przebieg powinien być precyzyjnie wskazany*

na rysunku planu, zaś ograniczenia w zagospodarowaniu i użytkowaniu terenów, jakie wynikają, w związku z ww. infrastrukturą, winny być w sposób jednoznaczny określone w planie miejscowym, co wynika wprost z wymogu art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p.”;

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 10 marca 2015 r. sygn. akt II SA/OI 19/15, w brzmieniu: „Za poprawną uznać należy także ocenę organu nadzoru co do przekroczenia przez Radę Miejską kompetencji wyrażonej w art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p., czego wyrazem było dopuszczenie (w § 11 ust. 1 pkt 1 uchwały) lokalizacji obiektów i urządzeń infrastruktury technicznej na całym terenie objętym planem. Zauważyć bowiem należy, że w świetle art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p., w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego określa się zasady dotyczące modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Natomiast zakres przedmiotowy i granice tej kompetencji skonkretyzowano w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. nr 164, poz. 1587). Zgodnie z § 4 pkt 9 tego rozporządzenia, zasady te powinny zawierać: a) określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych, b) określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym, c) wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych. Tymczasem, Rada Miejska w uchwale nie określiła w sposób jednoznaczny lokalizacji i przebiegu sieci infrastruktury, co skutkuje tym, że sieci infrastruktury mogą być poprowadzone w sposób dowolny, określony wyłącznie przez inwestora, a zatem z pominięciem procedury uchwalania planu miejscowego. Takiego działania nie można pogodzić z konstytucyjną zasadą demokratycznego państwa prawnego i działania organów administracji publicznej na podstawie prawa i w jego granicach (art. 2 i art. 7 Konstytucji RP). Zgodnie bowiem z art. 3 u.p.z.p. to do zadań własnych gminy, a nie do inwestora, należy kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w szczególności poprzez uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.”;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 28 lutego 2013 r. sygn. akt IV SA/Wa 2595/12, w którym stwierdzono: „Dalej § 9 ust. 1, § 10, § 20 ust. 2 zd. 3, § 27, § 35, § 94 pkt 4 uchwały także podlegały stwierdzeniu nieważności bowiem doszło do naruszenia art. 4 ust. 1 i art. 15 ust. 2 i 3 ustawy p.z.p. Zgodnie z art. 4 ust. 1 tej ustawy ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Natomiast art. 15 ust. 2 i 3 wymienia elementy obligatoryjne i fakultatywne planu. Analiza wskazanych przepisów prowadzi do wniosku, że ustalenia plany kształtując prawo własności i stanowiąc akt normatywny muszą zawierać normy precyzyjne, ściśle, z których obywatel może wywodzić prawa bądź obowiązki. Zapisy bez treści normatywnej, bądź stanowiące powtórzenie normy prawa powszechnie obowiązującego albo zawierające tzw. normę otwartą nie realizują zasad tworzenia aktu prawa miejscowego, określonych we wskazanych przepisach. Dalej stwierdzono nieważność § 26 jako przepisu ogólnego w zakresie infrastruktury. Otwarta zostanie w ten sposób możliwość uzupełnienia planu o te postanowienia, które powinny się w nim znaleźć, a których nie stwierdzono. Pozostawione zostały wskutek tego zabiegu pozostałe regulacje planu dotyczące infrastruktury. Trafny jest bowiem zarzut Wojewody, iż doszło do naruszenia § 4 pkt. 9 lit. a i b rozporządzenia w sprawie zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Analiza treści planu prowadzi do wniosku, że nie zostały określone parametry sieci infrastruktury technicznej oraz powiązania sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym. Parametrem jest wielkość charakterystyczna dla danego urządzenia (Słownik Języka Polskiego.

PWN, Warszawa, 1988r. II Tom, str. 602), czego brak w uchwale. Nie określono także w jaki sposób powstając sieć będzie połączona z istniejącymi już sieciami i układami, a taki jest cel jej powstania, aby włączyć ją w istniejące już sieci."

Przenosząc obowiązujące przepisy oraz stanowisko judykatury w tej materii na grunt niniejszej sprawy stwierdzić należy, iż uchwała nie spełnia wymogów określonych w ww. przepisach. Ustalenia zawarte w § 14 uchwały w sposób ogólny określają zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej bez określenia parametrów, o których mowa w § 4 pkt 9 lit. a rozporządzenia w sprawie planu, a także bez sprecyzowania ich przebiegu, z wyłączeniem ustaleń, o których mowa w § 8 ust. 3 pkt 5 uchwały.

W tej sytuacji uznać należy, iż ustalenia planu miejscowego nie realizują konkretnej dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p., w związku z § 4 pkt 9 lit. a rozporządzenia w sprawie planu.

W kontekście powyższych naruszeń organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z wymogiem art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, oraz istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. W przedmiotowej sprawie doszło do naruszenia, w sposób istotny zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co oznacza konieczność wyeliminowania wadliwych ustaleń z obrotu prawnego.

Organ nadzoru wskazuje, że w przedmiotowym przypadku niezbędne jest stwierdzenie nieważności uchwały w całości, bowiem przywołane naruszenia dotyczą większości terenów objętych planem miejscowym, bądź też szeregu jednostek redakcyjnych. Biorąc pod uwagę fakt, iż plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego to jego ustalenia winny być czytelne oraz jednoznaczne. Organ nadzoru wskazuje, że przy opracowywaniu aktów prawnych należy przestrzegać podstawowych zasad, z których najważniejsze to:

- akt prawny nie może zawierać postanowień wykraczających poza granice upoważnienia ustawowego, a także nie może wkraczać w sferę spraw zastrzeżonych do kompetencji innych organów;
- układ aktu powinien być przejrzysty;
- dla oznaczenia jednostkowych pojęć należy używać określeń stosowanych w obowiązującym ustawodawstwie;
- redakcja aktu prawnego powinna odpowiadać zasadom legislacji.

Tymczasem żaden z powyższych warunków nie został spełniony. Znaczna część uchwały została sporządzona z naruszeniem przepisów odrębnych, a także wykracza poza granice obszaru objętego planem miejscowym. Układ aktu nie jest przejrzysty, co więcej znaczna część ustaleń planu miejscowego jest sprzeczna ze sobą (wzajemnie wykluczające się ustalenia części tekstowej oraz graficznej), a nawet sprzeczna wewnątrz w ramach poszczególnych jednostek redakcyjnych.

Biorąc pod uwagę fakt, że organ nadzoru nie ma możliwości redagowania uchwały, to okoliczności niniejszej sprawy wskazują, że już uchwała w wersji podjętej przez radę nie spełniała kryterium komunikatywności. Stwierdzając nieważność ustaleń planu dla większości terenów, jak również wielu jednostek redakcyjnych, bądź ich części, pozostała część uchwały nie tylko nie będzie spełniała kryterium komunikatywności, ale również będzie niewykonalna. W przedmiotowym przypadku liczba naruszeń przepisów prawa wpływa wprost na brak możliwości zastosowania chociażby części ustaleń planu w praktyce. W tym miejscu organ nadzoru pragnie podkreślić, że jego rolą nie jest weryfikacja poprawności legislacyjnej aktu (poprawianie jej komunikatywności), ale stwierdzenie jej zgodności z przepisami prawa. Stwierdzenie nieważności jednych jednostek redakcyjnych (bądź ich części) skutkować będzie bezprzedmiotowością innych ustaleń.

Wskazane w niniejszym rozstrzygnięciu naruszenia, stanowią istotne naruszenie zasad tworzenia planu miejscowego i w konsekwencji stanowią przesłankę do stwierdzenia jego nieważności. Mając na uwadze fakt, iż owe uchybienia dotyczą zarówno części tekstowej, jak i graficznej w odniesieniu do większości jednostek terenowych, bądź jednostek redakcyjnych to niezbędnym jest stwierdzenie nieważności uchwały w całości (*quod vide* wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 15 września 2010 r., Sygn. akt II SA/Łd 713/10).

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

Istotność powyższych naruszeń należy również kwalifikować przez pryzmat rozwiązań przestrzennych w nim przyjętych. Organ nadzoru wskazuje, że naruszenia nieistotne to naruszenia drobne, mało znaczące, niedotyczące istoty zagadnienia. Za nieistotne naruszenie należy uznać takie, które jest mniej doniosłe w porównaniu z innymi przypadkami wadliwości, jak 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.

Wskazać przy tym należy, że stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w całości, umożliwi zastosowanie art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p. w odpowiednim zakresie.

Wziąwszy powyższe pod uwagę organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XXXIX/274/2017 Rady Miejskiej w Łochowie z dnia 8 lutego 2017 r. w *sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Łochów w zakresie wsi Nadkole i Łazy*, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, skutkuje wstrzymaniem jego wykonania, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

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

WOJEWODA ŁÓDZKIECKI

Zdzisław Szipera