



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 4 listopada 2017 r.

LEX-I.4131.278.2017.MO

**Rada Gminy Rybno**  
**ul. Długa 20**  
**96 – 514 Rybno**

### **Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XXXVII.167.2017 Rady Gminy Rybno z 29 września 2017 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w zakresie trasy *NAPOWIETRZNEJ LINII ELEKTROENERGETYCZNEJ 110 KV SOCHACZEW – ŁOWICZ 1*, w części dotyczącej ustaleń:

- § 7 ust. 3 uchwały, w zakresie, w jakim dopuszcza lokalizowanie infrastruktury technicznej głównych sieci wodociągowych, kanalizacji sanitarnej, deszczowej, elektroenergetycznej i gazowej, nie związanych z gospodarką leśną, na gruntach leśnych znajdujących się w granicach terenów oznaczonych symbolami 1ZL – 6ZL;
- § 12 ust. 2 pkt 2 uchwały, w zakresie, w jakim dopuszcza w *pasie funkcjonalnym* linii elektroenergetycznej 110 kV, lokalizowanie obiektów budowlanych innych niż budynki mieszkalne i innych przeznaczonych na pobyt ludzi, nie związanych z gospodarką leśną, na gruntach leśnych znajdujących się w granicach terenów oznaczonych symbolami 1ZL – 6ZL;
- § 14 ust. 1 uchwały, w zakresie, w jakim dopuszcza realizację inwestycji celu publicznego z zakresu sieci i urządzeń infrastruktury technicznej oraz komunikacji, nie związanych z gospodarką leśną, na gruntach leśnych znajdujących się w granicach terenów oznaczonych symbolami 1ZL – 6ZL;
- § 15 ust. 1 pkt 1 uchwały, w zakresie, w jakim dopuszcza budowę i rozbudowę gminnej sieci wodociągowej wraz z przyłączami i urządzeniami towarzyszącymi, nie związanej z gospodarką leśną, na gruntach leśnych znajdujących się w granicach terenów oznaczonych symbolami 1ZL – 6ZL;
- § 15 ust. 1 pkt 2 uchwały, w zakresie, w jakim dopuszcza budowę i rozbudowę gminnej sieci kanalizacji sanitarnej wraz z przyłączami i urządzeniami towarzyszącymi, nie związanej z gospodarką leśną, na gruntach leśnych znajdujących się w granicach terenów oznaczonych symbolami 1ZL – 6ZL;
- § 15 ust. 1 pkt 5 uchwały, w zakresie, w jakim dopuszcza budowę i rozbudowę linii elektroenergetycznych wraz z urządzeniami towarzyszącymi, nie związanych z gospodarką leśną, na gruntach leśnych znajdujących się w granicach terenów oznaczonych symbolami 1ZL – 6ZL.

## Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 września 2017 r. Rada Gminy Rybno podjęła uchwałę Nr XXXVII.167.2017 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w zakresie trasy *NAPOWIETRZNEJ LINII ELEKTROENERGETYCZNEJ 110 KV SOCHACZEW – ŁOWICZ 1*.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1073 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.);
- walory architektoniczne i krajobrazowe (art. 1 ust. 2 pkt 2 ustawy o p.z.p.);

- wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych (art. 1 ust. 2 pkt 3 ustawy o p.z.p.);
- wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia (art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p.);
- prawo własności (art. 1 ust. 2 pkt 7 ustawy o p.z.p.).

Z kolei tryb uchwalenia planu, określony w art. 17 ustawy o p.z.p., odnosi się do kolejno podejmowanych czynności planistycznych, określonych przepisami ustawy, gwarantujących możliwość udziału zainteresowanych podmiotów w procesie planowania (poprzez składanie wniosków i uwag) i pośrednio do kontroli legalności przyjmowanych rozwiązań w granicach uzyskiwanych opinii i uzgodnień.

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

Zakres przedmiotowy władztwa planistycznego gminy, w ramach którego ma ona możliwość wpływu na sposób wykonywania prawa własności, przez właścicieli i użytkowników terenów objętych ustaleniami planu miejscowego, nie jest nieograniczony i został szczegółowo określony w ustawie o p.z.p. poprzez wskazanie obowiązkowej i fakultatywnej (dopuszczalnej) treści planu miejscowego (art. 15 ust. 2 i 3) oraz w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), zwanego dalej „*rozporządzeniem w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.*”, w szczególności zaś w jego ustaleniach zawartych w § 3, 4 i 7 oraz w § 8 ust. 2 zd. 1, który stanowi, że: „*Na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego*”.

Oznacza to, że nie każde rozstrzygnięcie związane swobodnie z przeznaczeniem, zagospodarowaniem i użytkowaniem terenu może być włączone do ustaleń planu, a jedynie takie, które mieści się ściśle w ramach tego, co ustawa określa ogólnie, jako ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenia inwestycji celu publicznego i określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu, a konkretnie wylicza w art. 15, natomiast ww. rozporządzenie doszczegóławia, jako nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów, określone w § 4 tego rozporządzenia. W szczególności, wobec zasady hierarchiczności źródeł prawa, przedmiotem regulacji planu nie mogą być kwestie, które podlegają regulacjom aktów wyższego rzędu, ani tym bardziej regulacje planu nie mogą być z nimi sprzeczne.

Organ nadzoru 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.

Dokonując oceny prawnej uchwały stwierdzono, że przy podejmowaniu uchwały doszło do wewnętrznie sprzecznych ustaleń uchwały, dotyczących możliwości budowy i rozbudowy sieci infrastruktury technicznej i urządzeń towarzyszących, na terenach przeznaczonych pod lasy, oznaczonych symbolami: 1ZL – 6ZL oraz do naruszenia przepisów odrębnych, mających zastosowanie przy sporządzeniu przedmiotowego planu miejscowego.

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 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1161);
- ustawy z 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2017 r. poz. 788 z późn. zm.);
- ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2016 r. poz. 2147 z późn. zm.).

Z części tekstowej (*vide*: § 6 ust. 2, § 11 ust. 2 uchwały) i graficznej planu wynika, że w granicach obszaru objętego planem znajdują się grunty leśne, stanowiące tereny oznaczone symbolem ZL.

W ustaleniach zawartych w:

- § 7 ust. 3 uchwały, w brzmieniu: „W granicach planu ustala się lokalizację następujących inwestycji celu publicznego, o których mowa w przepisach art. 2 pkt 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym: (...) 3. infrastruktury technicznej głównych sieci wodociągowych, kanalizacji sanitarnej, deszczowej, telekomunikacyjnej, elektroenergetycznej i gazowej zgodnie z ustaleniami niniejszego planu.”;
- § 11 ust. 2 pkt 1, pkt 2 i pkt 3 uchwały, w brzmieniu: „2. Tereny lasów, oznaczone symbolami: 1ZL-6ZL. 1) Przeznaczenie: tereny leśne; 2) Dla terenów oznaczonych symbolami ZL, mają zastosowanie przepisy odrębne dotyczące lasów; 3) Ustala się zakaz zabudowy.”;
- § 12 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 i pkt 2 uchwały, w brzmieniu: „Szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy. 1. Ustala się pas funkcjonalny od linii elektroenergetycznej 110 kV oznaczony na rysunku planu. 2. W ww. pasie ustala się: 1) zakaz lokalizowania budynków mieszkalnych i innych przeznaczonych na pobyt ludzi; 2) lokalizację obiektów budowlanych innych niż ww., zgodnie z ustaleniami niniejszego planu oraz przepisami odrębnymi w tym także normy, przepisy i zasady branżowe.”;
- § 14 ust. 1 uchwały, w brzmieniu: „Zasady dotyczące lokalizacji inwestycji celu publicznego. 1. W granicach planu dopuszcza się realizację inwestycji celu publicznego z zakresu sieci i urządzeń infrastruktury technicznej oraz komunikacji, zgodnie z przepisami odrębnymi.”;
- § 15 ust. 1 pkt 1, pkt 2, pkt 5 uchwały, w brzmieniu: „Ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. 1. Systemy infrastruktury technicznej: 1) W granicach planu dopuszcza się budowę, rozbudowę, przebudowę i modernizację gminnej sieci wodociągowej o średnicy nie mniejszej niż Ø80 mm, przyłączy i urządzeń towarzyszących, zgodnie z przepisami odrębnymi. 2) W granicach planu dopuszcza się budowę, rozbudowę, przebudowę i modernizację gminnej sieci kanalizacji sanitarnej średnicy nie mniejszej niż Ø90, przyłączy i urządzeń towarzyszących, zgodnie z przepisami odrębnymi. (...) 5) W granicach planu dopuszcza się budowę, rozbudowę, przebudowę i modernizację linii elektroenergetycznych średniego i niskiego napięcia wraz z urządzeniami towarzyszącymi, zgodnie z ustaleniami niniejszego planu oraz z przepisami odrębnymi;”

Rada Gminy Rybno zawarła uregulowania dotyczące lokalizowania planowanych przedsięwzięć infrastrukturalnych na całym obszarze objętym planem, tj. na wszystkich jednostkach terenowych, a tym samym dopuściła lokalizowanie budowę nowych i rozbudowę istniejących sieci i urządzeń infrastruktury technicznej nie związanych z gospodarką leśną także w ramach gruntów leśnych, stanowiących tereny oznaczone symbolami 1ZL – 6ZL, dla których nie uzyskano zgody na zmianę przeznaczenia na cele nieleśne. Z przytoczonych ustaleń wynika również, iż realizacja tej infrastruktury technicznej musi być zgodna z przepisami odrębnymi, w tym z przepisami dotyczącymi lasów, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami Z (*vide* § 11 ust. 2 pkt 2 uchwały).

Powyższe ustalenia wskazują, iż Rada Gminy Rybno z jednej strony wprowadziła zakaz zabudowy na terenach lasów (*vide* § 11 ust. 2 pkt 3 uchwały), a z drugiej strony dopuściła na nich możliwość

budowy i rozbudowy przedsięwzięć infrastrukturalnych nie związanych z gospodarką leśną, tj. gminnej sieci wodociągowej, gminnej sieci kanalizacji sanitarnej wraz z przyłączami i urządzeniami towarzyszącymi oraz linii elektroenergetycznych (*vide*: § 15 ust. 1 pkt 1, pkt 2, pkt 5 uchwały).

Ponadto, w pasie funkcjonowania linii elektroenergetycznej 110 kV, ustalono lokalizację obiektów budowlanych, innych niż budynki mieszkalne i innych przeznaczonych na pobyt ludzi, zgodnie z ustaleniami planu i przepisami odrębnymi (*vide* § 12 ust. 2 pkt 2 uchwały). Z rysunku planu wynika, że w pasie funkcjonowania tej linii znajdują się tereny przeznaczone pod lasy, tj. część terenów: 1ZL i 2ZL oraz tereny: 5ZL i 6ZL.

Zgodnie z art. 3 pkt 1 ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2017 r. poz. 1332 z późn. zm.), poprzez *obiekt budowlany* należy rozumieć „*budynek, budowlę bądź obiekt małej architektury, wraz z instalacjami zapewniającymi możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, wzniesiony z użyciem wyrobów budowlanych*”. Budowlami są m.in. obiekty liniowe (art. 3 pkt 3 ustawy Prawo budowlane), a więc obiekty budowlane, których charakterystycznym parametrem jest długość, tj. m.in. droga, wodociąg, kanał, gazociąg, ciepłociąg, linia i trakcja elektroenergetyczna, linia kablowa nadziemna i podziemna, umieszczona bezpośrednio w ziemi (art. 3 pkt 3a ustawy Prawo budowlane).

Skoro zgodnie z ustaleniami § 11 ust. 2 pkt 2 uchwały, „*Dla terenów oznaczonych symbolami ZL, mają zastosowanie przepisy odrębne dotyczące lasów*”, to stosownie do art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., organ wykonawczy gminy dopuszczając lokalizowanie na terenie lasów obiektów budowlanych, nie związanych z gospodarką leśną, winien uzyskać zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne.

Lokalizacja sieci i urządzeń infrastruktury technicznej związana jest ze zmianą przeznaczenia gruntów leśnych. Organ nadzoru wskazuje, że nie jest możliwa realizacja urządzeń infrastruktury technicznej, nie związanych z gospodarką leśną, na tych gruntach bez uzyskania wymaganej zgody na zmianę ich przeznaczenia.

Zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., w związku z art. 7 ust. 2 pkt 2 i 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, każdy grunt leśny, dla którego ustalono w planie miejscowym przeznaczenie inne niż leśne, wymaga uzyskania zgody właściwego organu na zmianę przeznaczenia na cele nieleśne. Zmiana ta może być jedynie dokonana w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, stosownie do art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. W myśl ww. przepisów grunty leśne stanowiące własność Skarbu Państwa – wymagają uzyskania zgody Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa (obecnie ministra właściwego do spraw środowiska) lub upoważnionej przez niego osoby, zaś „*pozostałych gruntów leśnych – wymaga uzyskania zgody marszałka województwa wyrażanej po uzyskaniu opinii izby rolniczej*”. Wymóg uzyskania powyższej zgody wynika również z art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o p.z.p., który stanowi, że organ sporządzający projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, uzyskuje zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne.

Zgodnie z art. 2 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, gruntami leśnymi są grunty: określone jako lasy w przepisach ustawy o lasach, 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 wykorzystywany na parkingi leśne i urządzenia turystyczne.”.*

Skoro ustawodawca, wskazuje na wymóg uwzględnienia w planowaniu przestrzennym ochrony gruntów leśnych, to konkretyzację tej normy odnaleźć możemy w art. 3 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, zgodnie z którym ochrona gruntów leśnych polega na: ograniczaniu 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 leśnych na cele nieleśne, rozumie się przez to ustalenie 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.

Urządzenia i sieci infrastruktury technicznej, takie jak: gminna sieć wodociągowa, gminna sieć kanalizacji sanitarnej, linie elektroenergetyczne średniego i niskiego napięcia, telekomunikacyjne, sieci gazowe nie zaliczają się do przedsięwzięć związanych z gospodarką leśną, a także nie są one uznawane za grunty leśne w rozumieniu przepisów ustawy o lasach. 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”.

W ocenie organu nadzoru, dopuszczenie możliwości realizacji tych urządzeń i sieci na gruntach leśnych wymaga wyznaczenia terenów dla ich lokalizacji i uzyskania zgody właściwego organu na zmianę przeznaczenia tych gruntów na cele nieleśne, tym bardziej, iż przedmiotowy zapis dotyczy możliwości lokalizacji wielu inwestycji wymagających trwałego wyłączenia gruntu z produkcji leśnej, a więc inwestycji w wyniku, których dalsze prowadzenie gospodarki leśnej nie jest możliwe.

W dokumentacji prac planistycznych brak dowodów potwierdzających przeprowadzenie, przez organ sporządzający projekt planu miejscowego, czynności mających na celu uzyskanie decyzji w przedmiocie wyrażenia zgody właściwego organu na zmianę przeznaczenia na cele nieleśne gruntów leśnych, znajdujących się w granicach terenów oznaczonych symbolami: 1ZL – 6ZL, na których dopuszczona została lokalizacja nowych oraz rozbudowa istniejących urządzeń i sieci infrastruktury technicznej: wodociągowej, kanalizacji sanitarnej, elektroenergetycznych, nie związanych z gospodarką leśną. W procedurze sporządzania planu miejscowego uzyskana została jedynie zgoda na zmianę przeznaczenia na cele nieleśne gruntów leśnych znajdujących się w granicach terenów przeznaczonych w planie pod infrastrukturę elektroenergetyczną, oznaczonych

symbolami: 3EE, 4EE i 5EE, wyrażona w decyzji Marszałka Województwa Mazowieckiego Nr 78/2017 z 17 lipca 2017 r.

Oznacza to, że w przedmiotowej sprawie organ sporządzający plan miejscowy nie uzyskał stosownej zgody na zmianę przeznaczenia, w odniesieniu do gruntów leśnych występujących w ramach terenów 1ZL – 6ZL, która upoważniałaby do dopuszczenia budowy na nich nowych i rozbudowy istniejących sieci i urządzeń infrastruktury technicznej nie związanych z gospodarką leśną.

Biorąc pod uwagę powyższe, należy stwierdzić, iż przy sporządzeniu przedmiotowego planu miejscowego, doszło do istotnego naruszenia trybu jego sporządzenia i zachodzą przesłanki do stwierdzenia nieważności, ustaleń uchwały, o których mowa w: § 7 ust. 3, § 12 ust. 2 pkt 2, § 14 ust. 1, § 15 ust. 1 pkt 1, pkt 2 i pkt 5 uchwały, w odniesieniu do ww. gruntów leśnych, dla których organ sporządzający plan nie uzyskał stosownej zgody na zmianę ich przeznaczenia.

W powyższym zakresie naruszone zostały przepisy art. 15 ust. 1 i art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o p.z.p., w związku z art. 7 ust. 1, ust. 2 pkt 2 i pkt 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, przy czym nie zmienia tego faktu odwołanie się do przepisów odrębnych. Należy bowiem pamiętać, iż sporządzenie projektu planu miejscowego zgodnie z przepisami odrębnymi oznacza odpowiednie uwzględnienie tych przepisów m.in. poprzez takie określenie przeznaczenia terenów, warunków zagospodarowania i zabudowy, ograniczeń w zagospodarowaniu i zabudowie, które w sposób normatywny „konsumować” będą owe przepisy.

Kwestia zgodności planu miejscowego z przepisami odrębnymi znalazła swoje odzwierciedlenie w judykaturze, w tym m.in. w wyroku:

- NSA z 8 stycznia 2015 r., sygn. akt II OSK 2674/14: „Słuszne jest stanowisko skarżącego kasacyjnie, iż ustawowy zakaz nie może być powtórzony literalnie w ramach ustaleń planistycznych, ale uwzględniony poprzez takie przyjęcie rozwiązań przestrzennych, które nie będzie naruszać przepisów odrębnych, w tym ustanowionych w nim zakazów.”;
- WSA w Warszawie z 20 stycznia 2016 r., sygn. akt IV SA/Wa 2894/15: „Zawarcie w planie miejscowym ustaleń odwołujących się do stosowania i uwzględniania przepisów odrębnych winno znaleźć odwzorowanie poprzez realizację tych przepisów w ustaleniach planistycznych.”;
- WSA w Warszawie z 30 grudnia 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1851/13: „Natomiast w art. 15 ust. 1 powyższej ustawy określono zasadę, zgodnie z którą, wójt, burmistrz albo prezydent miasta, sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną zgodnie z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem miejscowym.”.

Natomiast 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 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,

ogrodniczą, 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 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. Prawdopodobności 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 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 wykorzystywane 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 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 uwidoczniony został również na terenach rolnych i leśnych, a więc w odniesieniu, do których stwierdził nieważność.";

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 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 m<sup>2</sup>, obiektów niewymagających uzyskania pozwolenia na budowę, ścieżek, 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. Przytoczony 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.”.

Z przytoczonych ustaleń uchwały wynika ponadto, że w planie nie ustalono w jednoznaczny sposób możliwości lokalizowania nowych i rozbudowy istniejących sieci i urządzeń infrastruktury technicznej na terenach 1ZL – 6ZL, co narusza dyspozycję § 4 pkt 9 lit. a i b rozporządzenia w sprawie zakresu projektu m.p.z.p., w związku z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p. Zawarcie w planie miejscowym ustaleń w powyższym zakresie, należy do obowiązujących elementów tego planu oraz do wyłącznej kompetencji organów gminy. Przesądzenie o lokalizacji ww. sieci i urządzeń ma istotne znaczenie, z uwagi na fakt występowania w granicach obszaru objętego planem gruntów leśnych, które wymagają uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia na cele nieleśne, przy czym zgoda ta może być uzyskana tylko w procedurze sporządzania planu miejscowego, jak wskazano we wcześniejszej części uzasadnienia niniejszego rozstrzygnięcia. Powyższe dotyczy terenów lasów oznaczonych symbolem ZL, w granicach których dopuszczono lokalizację nowych i rozbudowę istniejących przedsięwzięć infrastrukturalnych.

W tym miejscu przypomnieć należy, iż rada gminy w ustalaniu lokalizowania nowych sieci i urządzeń infrastruktury technicznej dopuszczonej ustaleniami planu miejscowego jest samodzielna, a tym samym nie może pozostawiać dowolności w tym zakresie, cedując swoje uprawnienia *de facto* na inny, nieuprawniony podmiot (inwestora, czy też organy administracji architektoniczno – budowlanej). Brak jednoznacznych ustaleń dotyczących lokalizacji ww. przedsięwzięć infrastrukturalnych wskazuje, że powyższe ustalenia planu dotyczą zdarzeń przyszłych i niepewnych, stanowiących normy otwarte, umożliwiające dowolną interpretację ustaleń planu przez dowolny podmiot.

Tymczasem, stosownie do dyspozycji art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p., w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego następuje m.in. ustalenie przeznaczenia terenu oraz rozmieszczenie inwestycji celu publicznego. Definicja inwestycji celu publicznego została zawarta w art. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p., i należy przez nią rozumieć „działania o znaczeniu lokalnym (gminnym) i ponadlokalnym (powiatowym, wojewódzkim i krajowym), a także krajowym (obejmującym również inwestycje międzynarodowe i ponadregionalne), bez względu na status podmiotu podejmującego te działania oraz źródła ich finansowania, stanowiące realizację celów, o których mowa w art. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (...)”.

Celem publicznym, w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami, jest m.in. budowa i utrzymywanie ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń służących do przesyłania lub dystrybucji płynów, pary, gazów i energii elektrycznej, a także innych obiektów i urządzeń niezbędnych do korzystania z tych przewodów i urządzeń (art. 6 pkt 2 ustawy).

Zgodnie z art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p., plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego, i jako taki, powinien zawierać w swojej treści bezwzględnie obowiązujące normy, takie jak nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu i zabudowie terenów nim objętych i nie powinien wprowadzać ustaleń, które mogą być realizowane po zaistnieniu zdarzeń przyszłych i niepewnych.

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, a także trybu sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co oznacza konieczność wyeliminowania części ustaleń uchwały, w zakresie wskazanym w petitum rozstrzygnięcia nadzorczego, z obrotu prawnego.

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

- art. 4 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., a także § 4 pkt 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., w zakresie jednoznacznego określenia przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu;
- art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p., a także § 4 pkt 9 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., w zakresie jednoznacznego określenia lokalizowania infrastruktury technicznej;
- art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., w zakresie zgodności z przepisami odrębnymi.

Istotność powyższych naruszeń należy również kwalifikować przez pryzmat rozwiązań przestrzennych w nim przyjętych, które byłyby inne gdyby do powyższych naruszeń nie doszło.

Z kolei istotność naruszeń trybu sporządzania planu miejscowego dotyczy formułowania ustaleń warunkowych, powstałych na wypadek zdarzenia przyszłego i niepewnego, a także formułowanie ustaleń dotyczących możliwości realizacji urządzeń i sieci infrastruktury technicznej na gruntach leśnych bez uzyskania zgody na zmianę ich przeznaczenia.

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 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.

Wziąwszy powyższe pod uwagę organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XXXVII.167.2017 Rady Gminy Rybno z 29 września 2017 r. w sprawie uchwalenia

*miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w zakresie trasy NAPOWIETRZNEJ LINII ELEKTROENERGETYCZNEJ 110 KV SOCHACZEW – ŁOWICZ I*, w zakresie ustaleń, o których mowa w *petitum* niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia, 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 Szipera