



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 21 października 2015 r.

Poz. 8423

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR LEX-I.4131.210.2015.KS WOJEWODY MAZOWIECKIEGO

z dnia 19 października 2015 r.

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XI.67.2015 Rady Gminy w Przytyku z dnia 9 września 2015 r. w *sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów rolniczej przestrzeni produkcyjnej w sołectwie Kaszewska Wola.*

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 9 września 2015 r. Rada Gminy w Przytyku podjęła uchwałę Nr XI.67.2015 *w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów rolniczej przestrzeni produkcyjnej w sołectwie Kaszewska Wola.*

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 7 ust. 1, art. 18 ust. 2 pkt 5, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 i art. 42 ustawy o samorządzie gminnym oraz na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2015 r. poz. 199 z późn. zm.), zwanej dalej „*ustawą o p.z.p.*”.

Stosownie do zapisów art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p., miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, uchwalanym zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. Artykuł 94 Konstytucji RP stanowi, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, a zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. W przypadku aktów prawa miejscowego z zakresu planowania przestrzennego, tj. w odniesieniu do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, regulację zasad i trybu ich sporządzania, określa ustawa o p.z.p.

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

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

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

Jedną z podstawowych zasad sporządzania planu miejscowego ustawodawca uregulował w art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym, wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem.

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

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

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

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

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 dyspozycją art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo **przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania**. Zgodnie z wymogiem § 4 pkt 1 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 wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.*”, przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego, **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**. Natomiast stosownie do § 7 pkt 7 ww. rozporządzenia, projekt rysunku planu winien zawierać linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania.

Podejmując przedmiotową uchwałę naruszono wskazane powyżej zasady sporządzania planu miejscowego. Rada Gminy w Przytyku, dopuszczając na terenach określonych, jako tereny zabudowy zagrodowej do realizacji zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, w ramach jednostek terenowych oznaczonych na rysunku planu symbolami RM.1 i RM.2, o których mowa w § 22 uchwały, naruszyła przede wszystkim art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p.

Zgodnie z ustaleniami **zawartymi w § 22 uchwały**:

„1. Wyznacza się **tereny zabudowy zagrodowej**, oznaczone na rysunku planu symbolami **RM.1 i RM.2**.

2. Dla terenów, o których mowa w ust. 1 powyżej, ustala się przeznaczenie jak następuje:

1) **Przeznaczenie podstawowe: zabudowa zagrodowa.**

2) **Przeznaczenie uzupełniające:**

a) *zielen: urządzona, nieurządzona, izolacyjna;*

b) *obiekty i urządzenia infrastruktury technicznej: wodociągów, kanalizacji, elektroenergetyki, gazownictwa, ciepłownictwa, telekomunikacji;*

c) *elementy systemu komunikacyjnego dla obsługi przeznaczenia terenów: drogi wewnętrzne, ciągi piesze, ciągi pieszo – jezdne.*

3) **Przeznaczenie dopuszczalne:**

- a) *chów i hodowla zwierząt;*
- b) **zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna;**
- c) *handel detaliczny;*
- d) *rzemiosło i usługi naprawcze.*”.

Z przytoczonych powyżej ustaleń, dotyczących terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami RM.1 i RM.2 określonych jako **tereny zabudowy zagrodowej** wynika, iż ustalono dla nich możliwość realizacji, jako **funkcji podstawowej**, zabudowy zagrodowej oraz jedynie dopuszczono do realizacji *budynków mieszkalnych w zabudowie mieszkaniowej jednorodzinnej w formie budynków wolnostojących lub bliźniaczych, w ramach tzw. przeznaczenia dopuszczalnego.*

Natomiast, biorąc pod uwagę zastosowaną w przedmiotowym planie miejscowym zasadę **ustalania przeznaczenia dopuszczalnego, które może być realizowane na danym terenie niezależnie od przeznaczenia podstawowego i uzupełniającego, taki zapis de facto oznacza, że przeznaczenie dopuszczalne stanie się przeznaczeniem podstawowym.** Zgodnie bowiem z definicją przeznaczenia dopuszczalnego, o której mowa w § 4 pkt 9 uchwały, przeznaczenie dopuszczalne oznacza „*funkcje zagospodarowania, które mogą być realizowane na danym terenie niezależnie od przeznaczenia podstawowego i uzupełniającego, pod warunkiem spełnienia wymagań określonych w planie*”. **Tym samym plan dopuszcza, iż realizowana na terenie RM.1 i RM.2 zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna, nie będzie przeznaczeniem dopuszczalnym, ale przeznaczeniem podstawowym.**

Z przytoczonych powyżej ustaleń wynika, że Rada Gminy w Przytyku dopuściła, w ramach jednego terenu, do realizacji zarówno zabudowy: zagrodowej, jak i jednorodzinnej, co stanowi o naruszeniu art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. w związku z art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p.

Zgodnie z § 3 pkt 2 ww. rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2015 r. poz. 1422), poprzez zabudowę jednorodzinną należy rozumieć „*jeden budynek mieszkalny jednorodzinny lub zespół takich budynków, wraz z budynkami garażowymi i gospodarczymi*”.

Definicja budynku mieszkalnego jednorodzinnego, określona została w art. 3 pkt 2a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r. poz. 1409 z późn. zm.) stanowiąc, iż: „*(...) należy przez to rozumieć budynek wolno stojący albo budynek w zabudowie bliźniaczej, szeregowej lub grupowej, służący zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, stanowiący konstrukcyjnie samodzielną całość, w którym dopuszcza się wydzielenie nie więcej niż dwóch lokali mieszkalnych albo jednego lokalu mieszkalnego i lokalu użytkowego o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30 % powierzchni całkowitej budynku*”.

Z kolei poprzez zabudowę zagrodową, zgodnie z § 3 pkt 3 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, należy rozumieć „*w szczególności budynki mieszkalne, budynki gospodarcze lub inwentarskie w rodzinnych gospodarstwach rolnych, hodowlanych lub ogrodniczych oraz w gospodarstwach leśnych*”.

W świetle ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2015 r., poz. 909 ze zm.) gruntami rolnymi są grunty: określone w ewidencji gruntów, jako użytki rolne; pod stawami rybnymi i innymi zbiornikami wodnymi, służącymi wyłącznie dla potrzeb rolnictwa; pod wchodzącymi w skład gospodarstw rolnych budynkami mieszkalnymi oraz innymi budynkami i urządzeniami służącymi wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno – spożywczemu; pod budynkami i urządzeniami służącymi bezpośrednio do produkcji rolniczej uznanej za dział specjalny, stosownie do przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych i podatku dochodowym od osób prawnych; parków wiejskich oraz pod zadrzewieniami i zakrzewieniami

śródpolnymi, w tym również pod pasami przeciwwietrznymi i urządzeniami przeciwerozyjnymi; rodzinnych ogrodów działkowych i ogrodów botanicznych; pod urządzeniami: melioracji wodnych, przeciwpowodziowych i przeciwpożarowych, zaopatrzenia rolnictwa w wodę, kanalizacji oraz utylizacji ścieków i odpadów dla potrzeb rolnictwa i mieszkańców wsi; zrekultywowane dla potrzeb rolnictwa; torfowisk i oczek wodnych oraz pod drogami dojazdowymi do gruntów rolnych (art. 2 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych).

Z kolei, zgodnie z § 68 ust. 1 pkt 1 lit. e rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. 2015, poz. 542), zwanego dalej *rozporządzeniem w sprawie ewidencji gruntów*, grunty rolne zabudowane, oznaczone symbolem – Br, zalicza się do użytków rolnych. Również z Załącznika Nr 6 do ww. rozporządzenia pn. „*Zaliczanie gruntów do poszczególnych użytków gruntowych*”, wynika, że użytkowaniem rolnym są m.in. grunty rolne zabudowane, do których „*zalicza się grunty objęte zabudową zagrodową w ramach istniejącej działki siedliskowej, w szczególności:*

- 1) *zajęte pod budynki przeznaczone do produkcji rolniczej, nie wyłączając produkcji rybnej, w szczególności: spichlerze, przechowalnie owoców i warzyw, stodoły, budynki inwentarskie, budynki na sprzęt rolniczy;*
- 2) *zajęte pod budynki przeznaczone do przetwórstwa rolno-spożywczego, z wyłączeniem gruntów zajętych pod przemysłowe zakłady przetwórstwa rolniczego bazujące na surowcach pochodzących spoza gospodarstwa rolnego, w skład którego wchodzi te budynki;*
- 3) *zajęte pod budynki mieszkalne oraz inne budynki i urządzenia, w szczególności: komórki, garaże, szopy, kotłownie, podwórza, place składowe, place postojowe i manewrowe, śmietniki, składowiska odpadów itp., jeżeli tworzą z gruntami rolnymi i budynkami, o których mowa pkt 1 i 2, zorganizowaną całość gospodarczą;*
- 4) *położone między budynkami i urządzeniami, o których mowa w pkt 1-3, lub w bezpośrednim sąsiedztwie tych budynków i urządzeń i niewykorzystywane do innego celu, który uzasadniałby zaliczenie ich do innej grupy użytków gruntowych, w tym zajęte pod rabaty, kwietniki, warzywniki”.*

Przepisy ustawy Prawo budowlane wraz z przepisami wykonawczymi zostały skorelowane z przytoczonym art. 2 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, podobnie zresztą, jak przepisy załącznika nr 1 do rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., zgodnie z którym, zabudowa zagrodowa została sklasyfikowana, jako tereny użytkowane rolniczo, dla oznaczenia której na rysunku planu przyjęto stosowne oznaczenie barwne oraz symbol RM, w przeciwieństwie do zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, która stanowi teren zabudowy mieszkaniowej, o określonym na rysunku planu odrębnym oznaczeniu barwnym i symbolu MN.

Mając na uwadze wymogi art. 4 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1 i § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., wskazać należy, iż tereny przeznaczone pod zabudowę zagrodową, powinny być wydzielone z terenów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową jednorodziną, za pomocą linii rozgraniczających oraz oznaczone odrębnym symbolem adekwatnym do ich przeznaczenia. Uchwalony plan miejscowy nie spełnia norm wynikających z ww. przepisów, bowiem ustalenia uchwały w zakresie przeznaczenia terenu oraz zasad kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu są niejednoznaczne.

W tym kontekście, wykładnia przytoczonego 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 wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., 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 umożliwi realizację na tym samym terenie zadań o różnych funkcjach, wszakże pod jednym warunkiem, że wzajemnie się one nie wykluczają.

W przedmiotowym przypadku, mamy do czynienia z różnym przeznaczeniem, i to wzajemnie się wykluczającym (zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna i zabudowa zagrodowa), w ramach tych samych jednostek terenowych. Zdaniem organu nadzoru, dla jednostek terenowych: RM.1 i RM.2 uchwałodawca **nie określił w sposób jednoznaczny i precyzyjny przeznaczenia terenu oraz zasad kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu**. Rada Gminy w Przytyku proponując alternatywność przeznaczeń, scedowała swoje kompetencje, wynikające z art. 4 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., na inny podmiot (inwestora czy też organy administracji architektoniczno – budowlanej), co jest niedopuszczalne.

Pogląd Wojewody Mazowieckiego w powyższej kwestii, znalazł już potwierdzenie m.in. w prawomocnym 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, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 stycznia 2015 r., sygn. akt II OSK 2674/14, 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.**

Z przepisów ustawy o p.z.p., jak również ze stawiska judykatury wyraźnie wynika, że dla danego terenu możliwe jest **ustalenie kilku funkcji**, pod warunkiem jednak, że nie różnią się one od siebie w sposób zasadniczy. Z przywołanych powyżej definicji oraz przepisów dotyczących oznaczeń barwnych i literowych dotyczących przeznaczenia terenów wynika, iż „**zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna**”, która na terenach zabudowy zagrodowej, w ramach jednostek terenowych RM.1 i RM.2, stanowi *de facto* funkcję podstawową, jest **odmiennym przeznaczeniem terenu**, niż „**zabudowa zagrodowa**”, wskazana na tych samych terenach RM.1 i RM.2.

Wskazać przy tym należy, iż z ustaleń § 22 uchwały wynika ponadto, iż w ramach terenów oznaczonych, jako tereny zabudowy zagrodowej, alternatywnie jak w przypadku zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, może być realizowany handel detaliczny, a także rzemiosło i usługi naprawcze. Zgodnie z § 6 ust. 1 pkt 2 i 3 uchwały, tereny zabudowy zagrodowej mogą alternatywnie przeznaczone być na potrzeby realizacji obiektów służących sprzedaży detalicznej, z wyłączeniem stacji paliw, a także dla potrzeb realizacji obiektów służących działalności związanej z wytwarzaniem, konserwacją lub naprawą artykułów użytku osobistego, domowego i/lub biurowego, w tym obiekty usług krawieckich, szewskich, kaletniczych, fotograficznych, poligraficznych, introligatorskich, jubilerskich, lutniczych, zegarmistrzowskich, ślusarskich,

stolarskich, itp. oraz obiekty służące naprawie i diagnostyce pojazdów, wraz z obiektami towarzyszącymi.

Ze wskazanych powyżej ustaleń planistycznych wynika, iż dla terenów rolniczych, takimi są bowiem tereny zabudowy zagrodowej, możliwa jest realizacja funkcji, które nie służą produkcji rolniczej, a także przetwórstwu rolno-spożywczemu, lecz służyć mają działalności pozarolniczej. W tej sytuacji alternatywność przeznaczeń w ramach tej samej jednostki terenowej wskazuje na naruszenia 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., co stanowi o naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego.

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

- § 18 ust. 2 uchwały, w brzmieniu: „2. Na zasadach określonych w przepisach odrębnych, na obszarze objętym planem dopuszcza się lokalizację niewskazanych w planie sieci uzbrojenia, obiektów i urządzeń infrastruktury technicznej o znaczeniu ponadlokalnym: elektroenergetyki, gazownictwa i telekomunikacji.”;
- § 18 ust. 5 uchwały, w brzmieniu: „5. Dopuszcza się przełożenie istniejących sieci uzbrojenia, na zasadach określonych w przepisach odrębnych, z uwzględnieniem zasad zagospodarowania terenów określonych w niniejszym planie.”;
- § 18 ust. 6 uchwały, w brzmieniu: „6. Wszelkie nowoprojektowane sieci uzbrojenia i urządzenia infrastruktury technicznej o charakterze publicznym należy lokalizować z zachowaniem możliwości dostępu dla odpowiednich służb celem prowadzenia czynności eksploatacyjnych.”;
- § 18 ust. 7 uchwały, w brzmieniu: „7. Szczegółowy przebieg tras nowoprojektowanych sieci uzbrojenia i lokalizację urządzeń infrastruktury technicznej nakazuje się ustalać z zachowaniem wymogów odpowiednich przepisów techniczno-budowlanych, na etapie projektowania ich realizacji.”;
- § 18 ust. 13 pkt 2 lit. b uchwały, w brzmieniu: „(...) 2) w ramach rozbudowy systemów zaopatrzenia w energię elektryczną celem zaspokojenia zapotrzebowania zainwestowania przewidywanego planem, na zasadach określonych przepisach odrębnych dopuszcza się: (...) b) likwidację istniejących i budowę nowych wolnostojących stacji transformatorowych;”;
- § 23 ust. 2 pkt 2 lit. c uchwały, w brzmieniu: „1. Wyznacza się tereny rolniczej przestrzeni produkcyjnej, oznaczone na rysunku planu symbolami od PR.1 do PR.3. 2. (...) 2) Przeznaczenie uzupełniające: (...) c) sieci uzbrojenia, obiekty i urządzenia infrastruktury technicznej: melioracji wodnych, przeciwpowodziowych i przeciwpożarowych, zaopatrzenia rolnictwa w wodę, kanalizacji oraz utylizacji ścieków i odpadów dla potrzeb rolnictwa i mieszkańców wsi”;
- § 24 ust. 2 pkt 2 lit. b, ust. 3 pkt 1 lit. a oraz ust. 5 pkt 2 uchwały, w brzmieniu: „1. Wyznacza się tereny lasów, oznaczone na rysunku planu symbolami od ZL.1 do ZL.5. 2. (...) 2) Przeznaczenie uzupełniające: (...) b) sieci uzbrojenia, obiekty i urządzenia infrastruktury technicznej; (...) 3. Dla terenów, o których mowa w ust. 1 powyżej, ustala się zasady kształtowania zabudowy jak następuje: 1) Ustala się następujące zasady realizacji przeznaczenia terenów: a) realizację przeznaczenia uzupełniającego w postaci obiektów i urządzeń infrastruktury technicznej dopuszcza się w warunkach określonych w przepisach odrębnych dla terenów leśnych; (...) 5. 2) dopuszcza się skomunikowanie za pomocą niewskazanych na rysunku planu dróg wewnętrznych, połączonych z drogami publicznymi i/lub poprzez ustanowione na działkach sąsiednich służebności drogowe.”;

Rada Gminy w Przytyku umożliwiła lokalizowanie nowych sieci infrastruktury technicznej oraz budowę urządzeń infrastruktury technicznej, jak też lokalizowanie nowych dróg wewnętrznych, na całym obszarze objętym planem, tj. na wszystkich jednostkach terenowych, a tym samym również na gruntach rolnych klasy bonitacyjnej III [tj. gruntach ornych (RIIIb) i pastwiskach

trwałych (PsIII)], położonych na terenach rolniczej przestrzeni produkcyjnej oznaczonych symbolem **PR.** (wraz z symbolem cyfrowym) oraz na gruntach leśnych, tj. na terenach lasów oznaczonych symbolem **ZL.** (wraz z symbolem cyfrowym).

Z dołączonej do dokumentacji prac planistycznych „*Prognozy oddziaływania na środowisko miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów rolniczej przestrzeni produkcyjnej w sołectwie Kaszewska Wola*”, wynika, iż w granicach obszaru objętego planem miejscowym łączna powierzchnia gruntów klasy III wynosi łącznie 25,29 ha (prognoza str. 9 Tabela nr 3)

Tymczasem, jak już wskazano powyżej, zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., w związku z art. 7 ust. 2 pkt 1, 2 i 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, obowiązującej w dacie podejmowania uchwały, grunty rolne klasy I – III i wszystkie grunty leśne, na których możliwe jest lokalizowanie planowanych przedsięwzięć infrastrukturalnych (sieci i urządzeń infrastruktury technicznej oraz dróg wewnętrznych), tj. dla których ustalono w planie miejscowym przeznaczenie inne niż rolne i leśne, wymagają zgody właściwych organów na zmianę przeznaczenia na cele nierolnicze i nieleśne, zmiana ta może być jedynie dokonana w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

W myśl ww. przepisów grunty rolne klasy I – III, wymagają uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi, a grunty leśne stanowiące własność Skarbu Państwa – wymagają uzyskania zgody Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa lub upoważnionej przez niego osoby, zaś pozostałe grunty leśne – wymagają uzyskania zgody marszałka województwa wyrażanej po uzyskaniu opinii izby rolniczej. Wymóg uzyskania powyższych zgód, wynika również z art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o p.z.p., zgodnie z którym, organ sporządzający projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, uzyskuje zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne.

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

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

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

- ochrona gruntów **leśnych** polega na: ograniczaniu przeznaczania ich na cele nieleśne lub nierolnicze; zapobieganiu procesom degradacji i dewastacji gruntów leśnych oraz szkodom w drzewostanach i produkcji leśnej, powstającym wskutek działalności nieleśnej i ruchów masowych ziemi; przywracaniu wartości użytkowej gruntom, które utraciły charakter gruntów leśnych wskutek działalności nieleśnej; poprawianiu ich wartości użytkowej oraz zapobieganiu obniżania ich produktywności oraz ograniczaniu zmian naturalnego ukształtowania powierzchni ziemi.

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

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

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

Urządzenia i sieci infrastruktury technicznej również nie zaliczają się do przedsięwzięć związanych z gospodarką leśną, a także nie są uznawane za grunty leśne, w rozumieniu przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz ustawy o lasach. Pojęcie urządzeń infrastruktury technicznej określone zostało w art. 143 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r., poz. 782), do którego odwołuje się także art. 2 pkt 13 ustawy o p.z.p. Zgodnie z ww. przepisem ustawy o gospodarce nieruchomościami „Przez budowę urządzeń infrastruktury technicznej rozumie się budowę drogi oraz wybudowanie pod ziemią, na ziemi albo nad ziemią przewodów lub urządzeń wodociągowych, kanalizacyjnych, ciepłowniczych, elektrycznych, gazowych i telekomunikacyjnych.”.

Również wolnostojące stacje kontenerowe, o których mowa w § 18 ust. 13 pkt 2 lit. b uchwały, nie zaliczają się do przedsięwzięć związanych z gospodarką rolną, a także nie są uznawane za grunty rolne, jak i nie zaliczają się do przedsięwzięć związanych z gospodarką leśną, a także nie są uznawane za grunty leśne.

W ocenie organu nadzoru, dopuszczenie możliwości lokalizacji urządzeń i sieci infrastruktury technicznej, stacji kontenerowych oraz dróg, na pastwiskach stałych i gruntach ornych klasy III, oraz na gruntach leśnych, wymaga wyznaczenia terenów dla ich lokalizacji i uzyskania zgód właściwych organów na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze i gruntów leśnych na cele nieleśne, tym bardziej, iż przedmiotowy zapis dotyczy możliwości lokalizacji wielu inwestycji wymagających trwałego wyłączenia gruntu z produkcji rolnej i leśnej, a więc inwestycji, w wyniku, których dalsze prowadzenie gospodarki rolnej i leśnej nie jest możliwe.

Zgodnie z dyspozycją 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.

Wskazać także należy, że stosownie do przytoczonego na wstępie art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p., w planowaniu i zagospodarowaniu uwzględnia się zwłaszcza wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p. „*W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) 9) szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy (...)”.*

Zdaniem organu nadzoru, istotne znaczenie będą tu mieć przepisy rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, a w szczególności przepisy zawarte w Dziale VI pn. *Bezpieczeństwo pożarowe*, Rozdział 7 pn. *Usytuowanie budynków z uwagi na bezpieczeństwo pożarowe*. W § 271 ust. 8 ww. rozporządzenia zawarte zostały ustalenia dotyczące sytuowania zabudowy od granicy lasu, zgodnie z którymi „*Najmniejszą odległość budynków ZL, PM, IN od granicy lasu należy przyjmować, jak odległość ścian tych budynków od ściany budynku ZL z przekryciem dachu rozprzestrzeniającym ogień.*”.

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

- RH zostało wyznaczone na rysunku planu, za pomocą nieprzekraczalnych linii zabudowy, przy czym linia ta dociągnięta została do granicy lasu, tj. terenu oznaczonego symbolem ZL.4;
- PR.2 zostało wyznaczone na rysunku planu, za pomocą nieprzekraczalnych linii zabudowy, przy czym linia ta dociągnięta została do granicy lasu, tj. terenu oznaczonego symbolem ZL.4;
- PR.3 zostało wyznaczone na rysunku planu, za pomocą nieprzekraczalnych linii zabudowy, przy czym linia ta dociągnięta została do granicy lasu, tj. terenów oznaczonych symbolami: ZL.2, ZL.3 i ZL.4,

dopuszczając tym samym do zabudowy w bezpośrednim sąsiedztwie lasów.

Z definicji nieprzekraczalnej linii zabudowy, o której mowa w § 4 pkt 15 uchwały, przez którą należy rozumieć nieprzekraczalną linię sytuowania budynków. Nieprzekraczalna linia zabudowy wyznacza tym samym obszar tzw. *ruchu budowlanego* w ramach, którego istnieje możliwość realizacji budynków.

Ponadto, organ nadzoru wskazuje, że z woli samego ustawodawcy **obligatoryjnym elementem planu miejscowego, stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy o p.z.p., jest określenie granic i sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów**, o których mowa art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p. Konkretyzację przedmiotowego przepisu odnaleźć możemy na gruncie rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., który formułuje wymogi zarówno w odniesieniu do części tekstowej, jak i części graficznej. Otóż **stosownie do wymogów § 4 pkt 7 ww. rozporządzenia, standardem przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego w zakresie ustaleń dotyczących granic i sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów, są nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów.**

W części tekstowej przedmiotowej uchwały w § 8 ust. 4 pkt 3 Rada Gminy w Przytyku ustaliła: „*Przy realizacji przeznaczenia terenów nakazuje się zapewnienie warunków bezpieczeństwa w zakresie ochrony przeciwpożarowej zgodnie z wymaganiami określonymi w przepisach odrębnych, w tym: (...) 3) zachowanie wymaganych odległości projektowanej zabudowy od innych obiektów budowlanych, linii rozgraniczających tereny lasów (ZL) oraz granic lasu poza obszarem objętym planem, niezależnie od ustaleń niniejszego planu w zakresie określenia linii zabudowy dla poszczególnych terenów”.* Przez przepisy odrębne, stosownie do ustaleń § 4 pkt 4 uchwały

rozumie się „przepisy ustaw i wydanych na ich podstawie aktów wykonawczych, w tym przepisy techniczno-budowlane”.

Z dyspozycji § 7 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., obligatoryjnym elementem rysunku planu miejscowego jest wyznaczenie granic i oznaczeń obiektów i terenów chronionych na podstawie przepisów odrębnych. Jednakże w ocenie organu nadzoru, brak jest jakichkolwiek ustaleń dotyczących ograniczeń zwianych z występowaniem lasów w obszarze objętym planem miejscowym.

Biorąc pod uwagę powyższe, organ nadzoru stwierdza, że ustalenia części graficznej, zawarte na rysunku planu miejscowego, w tym zakresie, naruszają przepis § 271 ust. 8 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, gdyż nie spełniają wymogu zachowania minimalnej odległości zabudowy od granicy lasu, o której mowa w przepisach ww. rozporządzenia. Nie spełniają również wymogów art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 7 i § 7 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. Podkreślić również należy, że **linia zabudowy jest obligatoryjnym elementem planu miejscowego na podstawie art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. i winna stanowić element tekstu planu miejscowego** (§ 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.), jak również być uwzględniona na rysunku planu miejscowego (§ 7 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.). Brak zatem podstaw prawnych do sytuowania budynków niezależnie od określonej linii zabudowy. Skoro z ustaleń zawartych w § 8 ust. 4 pkt 3 uchwały wynika konieczność *zapewnienia warunków bezpieczeństwa w zakresie ochrony przeciwpożarowej zgodnie z wymaganiami określonymi w przepisach odrębnych*, zaś przepisem odrębnym są również przepisy techniczno budowlane, to ustalenia planistyczne winny konsumować przepisy te m.in. poprzez prawidłowe, nie naruszające przepisów odrębnych określenie linii zabudowy, jako obligatoryjnego elementu ustaleń planistycznych. Brak również podstaw prawnych do formułowania ustaleń dotyczących uwzględnienia „*granic lasu poza obszarem objętym planem miejscowym*”. To ustalenia planu miejscowego winny uwzględniać sąsiedztwo lasu poza granicami obszaru objętego planem miejscowym, poprzez wprowadzenie stosownych ograniczeń w zabudowie i zagospodarowaniu.

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

- 15 października 2013 r. Sygn. akt IV SA/Wa 1515/12 w sprawie skargi Wojewody Mazowieckiego na uchwałę Nr XXXVII/159/2012 Rady Miasta Ostrów Mazowiecka z dnia 28 grudnia 2012 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Ostrów Mazowiecka; Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, w ww. wyroku stwierdził nieważność wprowadzonych przez gminę do planu miejscowego, ustaleń w zakresie sytuowania zabudowy od granicy lasu, uzasadniając, że „*Wymogi dotyczące sytuowania zabudowy od granicy lasu, określają przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 75, poz. 690 z późn. zm.)*. Zgodnie z § 271 ust. 8 ww. rozporządzenia – „*Najmniejszą odległość budynków ZL, PM, IN od granicy lasu należy przyjmować, jak odległość ścian tych budynków od ściany budynku ZL z przekryciem dachu rozprzestrzeniającym ogień*”. Tym samym określona na rysunku planu, w ramach jednostki terenowej P-21, nieprzekraczalna linia zabudowy „dociągnięta” do granicy terenu leśnego narusza przytoczone powyżej przepisy.”;
- 27 listopada 2013 r. Sygn. akt IV SA/Wa 1705/13 w sprawie skargi Wojewody Mazowieckiego na uchwałę Nr XIX/200/2013 Rady Miejskiej w Głinojecku z dnia 31 stycznia 2013 r. „w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Głinojeck dla terenów oznaczonych symbolami 115 P.U i 65 P.U oraz działek nr 8 i 10”;

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, w ww. wyroku stwierdził nieważność wprowadzonych przez gminę do planu miejscowego, ustaleń w zakresie sytuowania zabudowy od granicy lasu, uzasadniając, że „Wymogi dotyczące sytuowania zabudowy od granicy lasu, określają przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 75, poz. 690 z późn. zm.). Zgodnie z § 271 ust. 8 ww. rozporządzenia „najmniejszą odległość budynków ZL, PM, IN od granicy lasu należy przyjmować, jak odległość ścian tych budynków od ściany budynku ZL z przekryciem dachu rozprzestrzeniającym ogień”] ustaleń tych nie uwzględniono w sporządzanym planie miejscowym, chociażby poprzez określenie nieprzekraczalnej linii zabudowy od terenów przeznaczonych pod zalesienia oraz od terenów leśnych”;

- 30 grudnia 2013 r. Sygn. akt IV SA/Wa 1851/13 w sprawie skargi Wojewody Mazowieckiego na uchwałę Nr XIX/201/2013 Rady Miejskiej w Głinojecku z dnia 31 stycznia 2013 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru położonego w obrębie Rumoka, gmina Głinojeck”, w którym przedstawił identyczne stanowisko, jak w wyroku z dnia 27 listopada 2013 r. Sygn. akt IV SA/Wa 1705/13;
- 25 czerwca 2014 r. Sygn. akt IV SA/Wa 629/14, w którym Sąd stwierdził, iż „(...) Projekt planu miejscowego winien być sporządzony zgodnie z przepisami odrębnymi (art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Wymogi, dotyczące sytuowania zabudowy od granicy lasu, określają przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 75, poz. 690 ze zm.). Zgodnie z § 271 ust. 8 ww. rozporządzenia – „najmniejszą odległość budynków ZL, PM, IN od granicy lasu należy przyjmować, jak odległość ścian tych budynków od ściany budynku ZL z przekryciem dachu rozprzestrzeniającym ogień”. Tym samym określona na rysunku planu, w ramach jednostki terenowej 3MN2, 3R/RM oraz 7MN2, nieprzekraczalna linia zabudowy „dociągnięta” do granicy terenu leśnego narusza przytoczone powyżej przepisy (...)”;
- 22 lipca 2014 r. Sygn. akt IV SA/Wa 595/14, w którym Sąd stwierdził, iż: „(...) Tak ustanowione przepisy prawa miejscowego wprowadzają jedynie niepewność co do obowiązującego prawa. Trudno bowiem wyinterpretować znaczenie ww a zawartego w § 13 ust. 20 zd. 1 uchwały przepisu, skoro jednocześnie plan nie odsyła do konkretnych przepisów określających obowiązki dla terenów pozostających w sąsiedztwie lasu czy terenów przeznaczonych do zalesienia, a jeśli chodzi o linię zabudowy wyznaczaną w stosunku do ściany lasu – winny ją wprost ustalać przepisy części tekstowej i graficznej mpzp w ramach obowiązujących w tym zakresie przepisów. Wskazał na to wojewoda w skardze przywołując § 271 ust. 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (...)”.

Organ nadzoru wskazuje, iż katalog wymagań wymieniony w art. 15 ustawy o p.z.p., nie musi być uwzględniony obowiązkowo, niemniej jednak obligatoryjność zakresu planu należy rozpatrywać każdorazowo w odniesieniu do poszczególnych sytuacji gmin. Powyższe oznacza, że skoro plan przewiduje realizację obiektów budowlanych, w tym budowli i budynków, to powinien zawierać ustalenia przewidziane w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.

Plan miejscowy, jest narzędziem służącym do pogodzenia interesów obywateli, wspólnot samorządowych i państwa w sprawach przeznaczenia terenów na określone cele i ustalenia zasad ich zagospodarowania. Określenie parametru kształtowania zabudowy, jakim jest maksymalna wysokość zabudowy, linie zabudowy, czy też wskaźników zagospodarowania terenu takich jak: powierzchnia zabudowy oraz powierzchnia biologicznie czynna wyrażone w stosunku

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

W ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała, narusza również art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.

Gmina realizując swoje uprawnienie i obowiązek, wynikający z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. (w zakresie określenia *gabarytów obiektów*) i § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. (*wysokość projektowanej zabudowy*), określa wysokość zabudowy w planie miejscowym, jednostką metryczną. Uprawnienie takie wynika z istoty pojęcia wysokości, która jest pionową odległością pomiędzy dwoma punktami. Wskazać przy tym należy, iż nie ma prawnej definicji terminu „zabudowa”. Zdaniem zaś organu nadzoru, interpretacji ww. pojęcia, należy dokonywać w oparciu o obowiązujące przepisy prawa, w tym przede wszystkim o przepis art. 3 pkt 6 ustawy Prawo budowlane, zgodnie z którym przez „budowę”, należy rozumieć: „(...) wykonywanie **obiekту budowlanego w określonym miejscu, a także odbudowę, rozbudowę, nadbudowę obiektu budowlanego**;”. Warto zatem zauważyć, iż termin „wysokość zabudowy”, jest pojęciem zbiorczym i zawiera pojęcia dotyczące wysokości szeregu **obiektów budowlanych** stanowiących zabudowę, a zatem nie tylko budynków. Zgodnie zaś z art. 3 pkt 1 ustawy Prawo budowlane, w skład zabudowy mogą **wchodzić również inne obiekty budowlane, takie jak budowle i obiekty małej architektury**. Mając powyższe na uwadze stwierdzić należy, iż uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego powinna w sposób kompleksowy określać maksymalną wysokość zabudowy, a więc wszystkich obiektów budowlanych dopuszczonych na danym terenie, w systemie metrycznym, co znajduje swoje odzwierciedlenie także w stanowisku judykatury, w tym m.in. w orzeczeniach: Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 21 lutego 2013 r., sygn. akt II SA/Kr 1775/12 oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 28 maja 2010 r., sygn. akt II OSK 531/10 (LEX 673876) i z dnia 16 marca 2001 r. sygn. akt IV SA 385/99 (LEX nr 53377).

Z dokonanej przez organ nadzoru analizy podjętej uchwały, wynika że w ustaleniach § 4 pkt 11 uchwały Rada Gminy w Przytyku zdefiniowała pojęcie zabudowy [„*Określenia stosowane w uchwale oznaczają: (...) 11) zabudowa - zagospodarowanie polegające na lokalizacji budynków*”], **ograniczając je wyłącznie do budynków**, co potwierdzają ustalenia zawarte w:

- § 21 ust. 4 pkt 4 lit. b uchwały, w brzmieniu: „4. Dla terenów, o którym mowa w ust. 1 powyżej, ustala się wskaźniki zagospodarowania jak następuje: (...) 4) Gabaryty nowych obiektów: (...) b) maksymalna wysokość zabudowy (za wyjątkiem obiektów infrastruktury technicznej oraz budowli rolniczych): - w przypadku budynków inwentarskich: 8 m, - w przypadku pozostałych budynków: 12 m;

- § 22 ust. 4 pkt 4 lit. d uchwały, w brzmieniu: „4. Dla terenów, o których mowa w ust. 1 powyżej, ustala się wskaźniki zagospodarowania jak następuje: (...) 4. Gabaryty nowych obiektów: (...) b) maksymalna wysokość zabudowy (za wyjątkiem obiektów infrastruktury technicznej oraz budowli rolniczych): - w przypadku przechowalni płodów rolnych: 12 m, - w przypadku pozostałych budynków: 10 m;
- § 23 ust. 4 pkt 4 lit. b uchwały, w brzmieniu: „4. Dla terenów, o których mowa w ust. 1 powyżej, ustala się wskaźniki zagospodarowania jak następuje: (...) 4. Gabaryty nowych obiektów: (...) b) maksymalna wysokość obiektów budowlanych (za wyjątkiem urządzeń elektroenergetyki i telekomunikacji oraz budowli rolniczych): 9,5 m;

Organ nadzoru wskazuje, że pojęcie „zabudowy” nie może być przez organ uchwałodawczy definiowane ani interpretowane w sposób dowolny. Mając powyższe na uwadze stwierdzić należy, iż uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego powinna w sposób kompleksowy określać maksymalną wysokość zabudowy, a więc wszystkich obiektów budowlanych dopuszczonych na danym terenie. Ponadto gdyby nawet zawęzić pojęcie zabudowy jedynie do budynków, to zgodnie z wymogami art. 15 ust. 2 pkt 6 i § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. organ uchwałodawczy zobligowany był do określenia gabarytów obiektów.

Tymczasem w planie miejscowym, dopuszczono różne obiekty, w tym również obiekty budowlane, dla których nie określono wysokości zabudowy (opcjonalnie gabarytów obiektu). Powyższe dotyczy m.in.:

- stacji transformatorowych, o których mowa w § 18 ust. 13 pkt 2 lit. b uchwały;
- obiektów i urządzeń infrastruktury technicznej, o których mowa w: § 21 ust. 2 pkt 2 lit b, § 22 ust. 2 pkt 2 lit. b, § 23 ust. 2 pkt 2 lit. c, § 24 ust. 2 pkt 2 lit. b uchwały;
- budowli rolniczych, o których mowa w: § 21 ust. 4 pkt 4 lit. b, § 22 ust. 4 pkt 4 lit. d, § 23 ust. 4 pkt 4 lit. b uchwały, zdefiniowanych w § 3 rozporządzenia Ministra i Gospodarki Żywnościowej z dnia 7 października 1997 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle rolnicze i ich usytuowanie (Dz. U. z 2014 r., poz. 81), stanowiących „*budowle dla potrzeb rolnictwa i przechowalnictwa produktów rolnych, w szczególności takie jak: zamknięte zbiorniki na płynne odchody zwierzęce, płyty do składowania obornika, silosy na kiszonki, silosy na zboże i pasze, komory fermentacyjne i zbiorniki biogazu rolniczego*”.

Biorąc pod uwagę powyższe, organ nadzoru stwierdza, że Rada Gminy w Przytyku, poprzez brak określenia gabarytów obiektów, w tym wysokości zabudowy, dla wszystkich obiektów budowlanych dopuszczonych na całym obszarze planu miejscowego, **uniemożliwiła faktyczną ich realizację** przez co naruszyła art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.

Ponadto z ustaleń § 24 ust. 3 pkt 1 lit. c uchwały wynika, że na terenach oznaczonych symbolami **ZL.1 do ZL.5** możliwa jest realizacja obiektów budowlanych, przy jednoczesnym zakazie lokalizowania „zabudowy”. Skoro ustalono **zakaz lokalizowania zabudowy**, to wyklucza on możliwość również realizacji obiektów służących bezpośrednio gospodarce leśnej, obiektów infrastruktury technicznej oraz dróg wewnętrznych, o których mowa w **§ 24 ust. 2 pkt 2** uchwały, bowiem stanowią one obiekty budowlane w rozumieniu art. 3 pkt 1 ustawy Prawo budowlane.

Kontynuując poprzednie rozważania, przedmiotowa uchwała narusza art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. i § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., w zakresie braku ustalenia **minimalnej intensywności zabudowy**.

Z przytoczonych powyżej przepisów ustawy o p.z.p. wynika, że **ustalenie maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy należy do obowiązkowych elementów treści planu**

miejscowego. Nieustalenie wymaganych prawem parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy, może naruszać także prawo własności nieruchomości sąsiednich, gdyż to plan miejscowy powinien regulować dopuszczalny sposób zainwestowania ich sąsiedztwa, a nie sam inwestor. Ponadto należy wskazać, że ustalanie wskaźnika maksymalnego ma chronić walory środowiska przyrodniczego lub zapewniać korzystne warunki użytkowania terenu o określonym przeznaczeniu, z kolei **ustalenie wskaźnika minimalnego ma na celu racjonalne wykorzystanie działek pod zabudowę i optymalizację nakładów kosztów budowy infrastruktury technicznej i społecznej.**

Zważyć przy tym należy, że obowiązek zawarcia w planie zagadnień określonych w art. 15 ust. 2 ustawy o p.z.p. nie jest bezwzględny, gdyż musi ulegać dostosowaniu do warunków faktycznych panujących na obszarze objętym planem. **Jeżeli plan w ogóle nie przewiduje zabudowy, to oczywiście nie może przewidywać parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy.** Plan miejscowy zawiera obligatoryjne ustalenia, o jakich mowa w art. 15 ust. 2 ustawy o p.z.p., jeżeli w terenie powstają okoliczności faktyczne uzasadniające dokonanie takich ustaleń (Z. Niewiadomski (red.). Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, Wydanie 7, Wydawnictwo C.H. BECK, Warszawa 2013, s. 161).

Tymczasem Rada Gminy w Przytyku w § 22 ust. 4 pkt 1 lit. a uchwały, w ramach wskaźników zagospodarowania terenu oznaczonego symbolem RM.1 i RM.2 sformułowała ustalenia w brzmieniu: „4. Dla terenów, o których mowa w ust. 1 powyżej, ustala się wskaźniki zagospodarowania jak następuje: 1) Intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej: a) **minimalna: 0,0; (...)**”. W ocenie organu nadzoru, organ uchwałodawczy **nie określił tym samym** dla terenów zabudowy zagrodowej oznaczonych na rysunku planu symbolem RM.1 i RM.2, na których dopuszczalna jest zarówno realizacja zabudowy zagrodowej, jak i zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, a także obiektów służących sprzedaży detalicznej, a także działalności o której mowa w § 6 ust. 1 pkt 3 uchwały, obowiązkowego minimalnego wskaźnika intensywności zabudowy, wymaganego na podstawie art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p.

Co więcej z analizy dokonanej przez organ nadzoru wynika, że ustalenia **§ 23 ust. 4 pkt 1 lit. a** uchwały, w brzmieniu: „4. Dla terenów, o których mowa w ust. 1 powyżej, ustala się wskaźniki zagospodarowania jak następuje: 1) Intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej: a) **minimalna: 0,0; (...)**”, dla terenów rolniczej przestrzeni produkcyjnej oznaczonych na rysunku planu symbolami od PR.1 do PR.3, również naruszają art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. Zdaniem organu nadzoru parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny być precyzyjne, konkretnie określone, zawężające pole interpretacji, aby nie mogły być rozumiane zbyt szeroko przez organy stosujące prawo, a powyższe zapisy odnośnie określenia minimalnej intensywności zabudowy, nie czynią tego. Organ nadzoru wskazuje, że wszelkie wskaźniki i parametry kształtowania zabudowy odnoszą się do nowej zabudowy i winny być sparametryzowane w sposób jednoznaczny (za pomocą parametru, czy wskaźnika). Parametrem jest zatem wielkość określona liczbowo.

Organ nadzoru wskazuje ponadto, iż poprzez ustalenia zawarte w:

- § 4 pkt 21 i 27 uchwały doszło do naruszenia art. 15 ustawy o p.z.p., a także do naruszenia § 136, w związku z § 143 i § 142 ust. 2 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908); organ nadzoru wskazuje, na definicje zawarte w art. 2 pkt 6 i 13 ustawy o p.z.p.;
- § 18 uchwały doszło do naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p., a także § 4 pkt 9 lit. a rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. w związku z brakiem określenia parametrów sieci infrastruktury technicznej.

Zgodnie z wymogiem art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., każde naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, oraz **istotne naruszenie trybu ich sporządzania**, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. W związku z powstałymi naruszeniami zasad (tj. różne i to wzajemnie się wykluczające przeznaczenie - zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna, zabudowa zagrodowa oraz usługowa nie związana z działalnością rolniczą - w ramach tych samych jednostek terenowych RM.1 i RM.2, brak zgody właściwych organów na zmianę przeznaczenia na cele nierolnicze i nieleśne dla gruntów rolnych klasy III i gruntów leśnych, na których możliwe jest lokalizowanie planowanych przedsięwzięć infrastrukturalnych (sieci i urządzeń infrastruktury technicznej oraz dróg), określenie na rysunku planu nieprzekraczalnej linii zabudowy z naruszeniem przepisów odrębnych, przez co dopuszczono do zabudowy w bezpośrednim sąsiedztwie lasów, brak normatywnych ustaleń dotyczących wskaźników kształtowania zabudowy tj. maksymalnej wysokości zabudowy oraz minimalnej intensywności zabudowy dla wszystkich obiektów budowlanych dopuszczonych ustaleniami planu miejscowego skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości. Organ nadzoru wskazuje, że powyższe umożliwi zastosowanie art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p.

Wziąwszy powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XI.67.2015 Rady Gminy w Przytyku z dnia 9 września 2015 r. w *sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów rolniczej przestrzeni produkcyjnej w sołectwie Kaszewska Wola*, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

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

Wojewoda Mazowiecki:
Jacek Kozłowski