



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

---

Warszawa, dnia 6 lipca 2017 r.

Poz. 5867

**Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr LEX-I.4131.162.2017.AK**

**Wojewody Mazowieckiego**

z dnia 29 czerwca 2017 r.

dotyczy uchwały Nr 284/VII/2017 Rady Miasta Józefowa z dnia 10 maja 2017 r. w sprawie zatwierdzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Józefowa dla terenu położonego w rejonie ul. Sikorskiego, Dobrej, Kasprowicza, Wilsona, Bukowej i Matejki – etap A

**WOJEWODA MAZOWIECKI**

LEX-I.4131.162.2017.AK

Warszawa, 29 czerwca 2017 r.

**Rada Miasta Józefów  
ul. Kardynała Wyszyńskiego 1  
05 - 420 Józefów****Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446, 1579 i 1948, z 2017 r. poz. 730 i 935)

**stwierdzam nieważność**

uchwały Nr 284/VII/2017 Rady Miasta Józefowa z dnia 10 maja 2017 r. „w sprawie zatwierdzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Józefowa dla terenu położonego w rejonie ul. Sikorskiego, Dobrej, Kasprowicza, Wilsona, Bukowej i Matejki – etap A”, w części dotyczącej ustaleń:

- § 8 ust. 3 pkt 1 lit. a uchwały;
- § 16 pkt 4 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...), w tym dopuszcza się zasilanie obiektów ze odnawialnych źródeł energii – typu fotowoltaika o mocy maks. 100 kV (...)”;
- § 19 pkt 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...), w tym dopuszcza się zasilanie obiektów ze odnawialnych źródeł energii – typu fotowoltaika o mocy maks. 100 kV (...)”;
- § 22 uchwały w zakresie sformułowania: „(...) 8.MNL (...)”;
- § 26 ust. 2 pkt 4 uchwały w zakresie sformułowania: „(...) i 12.KD-L (...)”;
- § 27 ust. 2 pkt 4 uchwały w zakresie sformułowania: „(...), 7.KD-L (...)”;
- § 28 ust. 2 pkt 4 uchwały w zakresie sformułowania: „(...) 7.KD-L, (...)”;
- części tekstowej i graficznej w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 6.KD-D;
- części tekstowej i graficznej w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 8.1.KD-D;
- części tekstowej i graficznej w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 20.KDW;
- części tekstowej i graficznej w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 21.KDW;
- części tekstowej i graficznej w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 22.KDW;
- części tekstowej i graficznej w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 20.MNL;
- części tekstowej i graficznej w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 6.MNL, w granicach działki oznaczonej numerem ewidencyjnym 71/6 z obręb 30;
- części graficznej, w zakresie wymiarowania szerokości pasa drogowego terenu 7.KD-D w ramach wartości 10 m.



## Uzasadnienie

Rada Miasta Józefowa na sesji w dniu 10 maja 2017 r. podjęła uchwałę „w sprawie zatwierdzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Józefowa dla terenu położonego w rejonie ul. Sikorskiego, Dobrej, Kasprowicza, Wilsona, Bukowej i Matejki – etap A”. Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1073), zwaną 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.

W przedmiotowej sprawie doszło do naruszenia, w sposób istotny zasad i trybu sporządzania planu miejscowego, co na mocy art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., oznacza konieczność wyeliminowania, części ustaleń uchwały (wskazanych w petitum rozstrzygnięcia nadzorczego) z obrotu prawnego.

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 ustawy o p.z.p.) oraz rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), zwanym dalej „rozporządzeniem w sprawie planu”, w szczególności zaś w jego ustaleniach zawartych w § 3, 4 i 7.

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 ustawy o p.z.p., natomiast rozporządzenie w sprawie planu 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.



Z dokonanej przez organ nadzoru analizy podjętej uchwały wynika, że w **§ 8 ust. 3 pkt. 1 lit. a uchwały** w brzmieniu: „**3. Zasady tworzenia działek budowlanych: 1) przy tworzeniu działek budowlanych ustala się: a) zapewnienie bezpośredniego dostępu do drogi publicznej lub pośredniego poprzez drogi wewnętrzne.**”.

Zasady podziału nieruchomości określa ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2016 r. poz. 2147 z późn. zm.). W świetle art. 93 ust. 2 wskazanej ustawy podział nieruchomości nie jest dopuszczalny, jeżeli projektowane do wydzielania działki gruntu nie mają dostępu do drogi publicznej. Ustawa nie wymaga, aby wydzielone działki przylegały bezpośrednio do drogi publicznej, wskazując w art. 93 ust. 3, że za dostęp do drogi publicznej uważa się również wydzielenie drogi wewnętrznej wraz z ustanowieniem na tej drodze odpowiednich służebności dla wydzielonych działek gruntu albo ustanowienie dla tych działek innych służebności drogowych, jeżeli nie ma możliwości wydzielenia drogi wewnętrznej z nieruchomości objętej podziałem. Wskazane powyżej przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami zostały skorelowane w tym zakresie z przepisami ustawy o p.z.p., które zgodnie z dyspozycją art. 2 pkt 14 za dostęp do drogi publicznej rozumieją jako bezpośredni dostęp do tej drogi albo dostęp do niej przez drogę wewnętrzną lub przez ustanowienie odpowiedniej służebności drogowej. Tym samym Rada Miasta Józefowa w ustaleniach § 8 ust. 3 pkt 1 lit. a uchwały, nie tylko wykroczyła poza zakres wynikający z art. 15 ustawy o p.z.p., ale również zmodyfikowała przepisy rangi ustawowej zawarte zarówno w ustawie o gospodarce nieruchomościami, jak i w ustawie o p.z.p.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, jako prawo miejscowe, winien być zgodny z obowiązującymi przepisami prawa. Rada gminy nie posiada kompetencji do dowolnej interpretacji tych przepisów oraz do regulowania powyższych kwestii w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego odmiennie, czy też do dokonywania ich modyfikacji. Organ nadzoru stoi na stanowisku, iż przepisy ustawy o p.z.p., nie dają podstaw do przyjęcia, że organy samorządu terytorialnego zostały upoważnione do modyfikowania obowiązujących przepisów prawa.

W świetle art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także Rady Miasta Józefowa, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. W zakresie konieczności przestrzegania granic kompetencji ustawowej oraz działania na podstawie i w granicach prawa należy przyjąć, iż organ stanowiący, podejmując akty prawne (zarówno akty prawa miejscowego, jak i akty, które nie są zaliczane do tej kategorii aktów prawnych) w oparciu o normę ustawową, musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Upoważnienie do wydawania przepisów wykonawczych odgrywa bowiem podwójną rolę – formalną, tworząc podstawę kompetencyjną do wydawania aktów prawnych, oraz materialną, będącą gwarancją spójności systemu prawa oraz koherencji treściowej przepisów. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): „*Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym, jak: zakaz domniemywania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencji prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do stanowienia aktów normatywnych służących*



realizowaniu tych zadań, a także mając na względzie art. 7 konstytucji, należy przyjąć, że konstytucja zamyka system źródeł prawa powszechnie obowiązującego w sposób przedmiotowy – wymieniając wyczerpująco formy aktów normatywnych powszechnie obowiązujących, oraz podmiotowy – przez jednoznaczne wskazanie organów uprawnionych do wydawania takich aktów normatywnych”.

W zakresie powtórzeń i modyfikacji przepisów ustawy, orzecznictwo wielokrotnie wskazywało, że powtórzenia i modyfikacje, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 r. sygn. akt II SA 99/92, opublikowany ONSA 1993/2/44; wyrok NSA oz. we Wrocławiu z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98, opublikowany OSS 2000/1/17). Powtarzanie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwały może bowiem prowadzić do odmiennej, czy wręcz sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji. Trzeba, bowiem liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. W takim kontekście, zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne. W tej sytuacji niezbędne jest stwierdzenie nieważności ustaleń: **§ 8 ust. 3 pkt 1 lit. a uchwały**.

Organ nadzoru wskazuje również, że zgodnie z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) „Do projektów aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale I w rozdziałach 1-7 i w dziale II, a do przepisów porządkowych - również w dziale I w rozdziale 9, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej.”. Zgodnie z:

- § 134 załącznika do rozporządzenia „Podstawą wydania uchwały i zarządzenia jest przepis prawny, który: 1) upoważnia dany podmiot do uregulowania określonego zakresu spraw; 2) wyznacza zadania lub kompetencje danego podmiotu.”;
- § 135 załącznika do rozporządzenia „W uchwale i zarządzeniu zamieszcza się przepisy prawne regulujące wyłącznie sprawy z zakresu przekazanego w przepisie, o którym mowa w § 134 pkt 1, oraz sprawy należące do zadań lub kompetencji podmiotu, o których mowa w § 134 pkt 2.”;
- § 137 załącznika do rozporządzenia „W uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw oraz przepisów innych aktów normatywnych”.

Z dyspozycji art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. wynika, iż plan miejscowy składa się zarówno z części tekstowej, jak i części graficznej. Powyższe wynika również z ustaleń § 2 pkt 4 i § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie planu. Z art. 20 ust. 1 zd. 2 ustawy o p.z.p. wynika, że część tekstowa planu stanowi treść uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią jedynie załączniki do uchwały. Treść tych przepisów wyraźnie wskazuje, iż część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część tekstowa planu zawiera normy prawne, rysunek planu obowiązuje więc tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu.

Powyższa kwestia znalazła swoje odzwierciedlenie w judykaturze w tym m.in. w:

- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 marca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2673/12, w którym Sąd stwierdził, iż „(...) zgodnie z art. 15 ust. 1 i § 2 pkt 4 oraz art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., projekt planu miejscowego zawiera część tekstową oraz graficzną i tak należy też rozumieć pojęcie "projekt planu miejscowego"; część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna załącznik do uchwały. Nadto na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego (§ 8 ust. 2



- rozporządzenia). Z powołanych unormowań wynika, że część tekstowa planu winna znaleźć odzwierciedlenie w części graficznej. Zaś sprzeczność, brak korelacji, spójności rozważane są w kategoriach naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego. (...)*";
- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 września 2013 r., sygn. akt II OSK 1377/13, w brzmieniu: „W niniejszej sprawie zgodzić należy się z sądem I instancyjnym, iż zgodnie z art. 15 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003r Nr 80, poz. 717 ze zm.) obydwie części planu (graficzna i tekstowa) winny być spójne, co oznacza że pełny obraz rozwiązań planistycznych tj. przeznaczenie poszczególnych obszarów na terenie objętych planem daje dopiero łączne odczytanie obydwu części.”;
  - postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 18 marca 2011 r., sygn. akt II OZ 191/11, w brzmieniu: „Sąd słusznie wskazał, że oczywistym jest, że stwierdzenie nieważności określonych uregulowań w części tekstowej planu oznacza utratę ważności odpowiadających im rozwiązań graficznych przyjętych na rysunku planu. Zgodnie bowiem z art. 20 ust. 1 zdanie drugie ustawy z dnia z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.) część tekstowa planu stanowi treść uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Przepis § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587) stanowi, iż na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń. Treść tych przepisów wyraźnie wskazuje, iż część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część tekstowa planu zawiera normy prawne, rysunek planu obowiązuje więc tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu.” (publ. LEX 1080455);
  - wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 6 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1458/11, w którym „Sąd zwraca uwagę, że pod pojęciem "ustaleń planu" należy rozumieć jego merytoryczną treść mającą charakter normatywny, co oznacza, że ustalenia normatywne planu należy odkodowywać zarówno z jego części tekstowej, jak i graficznej.” (publ. LEX 1070339);
  - wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 lutego 2007 r., sygn. akt II OSK 508/06, w którym Sąd stwierdził: „Błędne jest stanowisko skarżącego, że część graficzna planu zagospodarowania przestrzennego może zawierać oznaczenia niemające odniesienia wprost do części tekstowej planu i że zgodnie z art. 8 ust. 1 pow. ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym ustalenia części graficznej miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego stanowią treść uchwały rady gminy składającą się na przepis gminny w postaci norm tekstowych. Część graficzna (rysunek planu) stanowi wprawdzie integralną część planu, pełni jednak rolę służebną i wyjaśniającą tekst i jest wiążąca pod warunkiem, że tekst planu odsyła do rysunku lub do niego nawiązuje. Sam rysunek (część graficzna) nie jest ani przepisem, ani normą prawną i obowiązuje tylko w łączności z częścią tekstową planu. Nie może więc zawierać oznaczeń, które nie znajdują oparcia w części tekstowej planu.”;
  - wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 grudnia 2007 r. sygn. akt II OSK 1732/06, teza 2 „Skoro, moc wiążąca rysunku planu wynika z zapisów części tekstowej, to tekst planu winien wskazywać na przeznaczenie określonego terenu pod ulice, a część graficzna odzwierciedlać konkretny zapis.” (publ. LEX nr 418919);
  - wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 13 października 2009 r.



- sygn. akt II SA/Lu 393/09, w którym stwierdzono: „*W tym zakresie należy pamiętać, iż plan miejscowy składa się z części tekstowej, zawierającej ustalenia planowe oraz graficznej (rysunku planu). Rysunek planu jest zatem integralną częścią planu i ma tym samym moc wiążącą. Część graficzna planu jest "uszczegółowieniem" części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie - z uwzględnieniem zarówno części graficznej jak i tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu. Część tekstowa planu nie może zatem zawierać ustaleń, które nie znajdują oparcia w części graficznej planu.*”;
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 16 maja 2015 r. sygn. akt IV SA/Po 256/13, w którym stwierdzono, że: „*W tym zakresie należy pamiętać, że plan miejscowy składa się z części tekstowej, zawierającej ustalenia planowe oraz graficznej (rysunku planu). Rysunek planu jest zatem integralną częścią planu i ma tym samym moc wiążącą. Część graficzna planu jest "uszczegółowieniem" części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie - z uwzględnieniem zarówno części graficznej jak i tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu.*”;
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 17 czerwca 2015 r. sygn. akt II SA/Gd 318/14, w którym Sąd stwierdził, iż: „*Art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowi, że wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem. Następnie art. 20 ust. 1 tej ustawy wyjaśnia, że część tekstowa planu stanowi treść uchwały, a część graficzna stanowi załącznik do uchwały. Ponadto zgodnie z § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. z 2003 r., nr 164, poz. 1587) na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń. Z powołanych przepisów wynika, że plan miejscowy składa się z części tekstowej, zawierającej ustalenia planowe oraz z części graficznej (rysunku planu). Rysunek planu jest zaś integralną częścią planu i ma tym samym moc wiążącą. Część graficzna planu jest "uszczegółowieniem" części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie - z uwzględnieniem zarówno części graficznej jak i tekstowej. Z tych też względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 16 maja 2013 r., sygn. akt IV SA/Po 256/13). Skoro inaczej kształtuje się normatywność części tekstowej, a nieco inaczej - części graficznej rzeczonoego planu, będącej jego integralnym elementem a także z uwagi na fakt, że część graficzna stanowi wyjaśnienie (uzupełnienie) części tekstowej, to powstałe w ten sposób nieścisłości mogą uniemożliwić zastosowanie planu w praktyce. Pamiętać bowiem trzeba, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest podstawowym narzędziem planistycznym, za pomocą którego w sposób wiążący ustala się przeznaczenie terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określa sposoby ich zagospodarowania i zabudowy (art. 14 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego (art. 14 ust. 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym), a jego ustalenia kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości (art. 6 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Wiążą one zatem zarówno podmioty władzy, w tym organy administracji publicznej, jak i podmioty pozostające poza strukturą tej władzy, tj. jednostki i ich organizacje (zob. orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 22 lutego 2001 r., sygn. akt III RN 203/00, OSNP 2001, nr 20, poz. 606). Dlatego też ewidentna sprzeczność pomiędzy treścią uchwały a jej częścią graficzną narusza zasady sporządzenia*



*planu miejscowego i w konsekwencji powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 5 listopada 2010 r., sygn. akt II SA/Po 486/10, <https://orzecznia.nsa.gov.pl>). ”.*

Ze stanowiska judykatury w tym m.in. z przytoczonych orzeczeń wynika, że zarówno z przepisów ustawy o p.z.p., jak i poprzednio obowiązującej ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 z późn. zm.), rysunek planu miejscowego obowiązywał tylko w takim zakresie, w jakim został on opisany w części tekstowej.

Stanowisko judykatury potwierdza również doktryna:

- Igor Zachariasz *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Komentarz LEX*, Warszawa 2013 LEX a Wolters Kluwer business, str. 153 teza 2. do art. 15: „Projekt planu miejscowego zawiera część tekstową i graficzną. Zgodnie z poglądem reprezentowanym w orzecznictwie sądów administracyjnych, rysunek planu jako znak graficzny nie może wiązać bezpośrednio, nie spełnia bowiem wymogów normy prawnej związanych z jej klasyczną budową: hipoteza, dyspozycja, sankcja. Rysunek planu w procesie stosowania prawa może być uwzględniony tylko w takim zakresie, w jakim jest "opisany" w tekście planu, ściślej - w jakim tekst planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku.”;
- Zygmunt Niewiadomski *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne Komentarz*, Warszawa 2013, Wydawnictwo C.H. Beck, str. 157 teza 2. do art. 15 „Projekt planu miejscowego a zatem przyszły plan miejscowy, musi zawierać część tekstową i graficzną. (...) Zgodnie z przepisami Proj.PlanZagR projektem planu miejscowego jest projekt tekstu planu miejscowego i projekt rysunku planu miejscowego. Tekst planu miejscowego stanowi treść uchwały rady gminy i jego redakcja przybiera postać przepisów prawnych. Rysunek planu jest załącznikiem graficznym do uchwały w sprawie planu miejscowego. Rysunek planu obowiązuje w takim zakresie, w jakim tekstu planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku.”.

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

Organ nadzoru, po dokonaniu analizy przedmiotowej uchwały stwierdził szereg sprzecznych ustaleń zawartych w tekście uchwały oraz brak spójności tekstu uchwały i jej załącznika graficznego. Powyższe dotyczy ustaleń zawartych w:

- § 22 uchwały w brzmieniu: „Dla terenów oznaczonych symbolami 2.MNL, 3.MNL, 5.MNL, 6.MNL, 8.MNL, 11.MNL, 12.MNL, 14.MNL, 17.MNL, 19.MNL”, w zakresie sformułowania „(...) 8.MNL (...)”, w związku z brakiem na rysunku planu miejscowego terenu oznaczonego symbolem 8.MNL;
- § 26 ust. 2 pkt 4 uchwały w brzmieniu: „Dla terenu oznaczonego symbolem 2.KD-L. (...) 2. Warunki i wskaźniki zagospodarowania terenu: (...) 4) ustala się skrzyżowania na pełnych relacjach z drogami 11.KD-D i 12.KD-L;”, w związku z brakiem na rysunku planu miejscowego terenu oznaczonego symbolem 12.KD-L;
- § 27 ust. 2 pkt 4 uchwały w brzmieniu: „Dla terenu oznaczonego symbolem 3.KD-L. (...) 2. Warunki i wskaźniki zagospodarowania terenu: (...) 4) ustala się skrzyżowania na pełnych relacjach z drogami: 5.KD-D, 6.KD-D, 7.KD-L i 8.1.KD-D;”, w związku z brakiem na rysunku planu miejscowego terenu oznaczonego symbolem 7.KD-L;
- § 28 ust. 2 pkt 4 uchwały w brzmieniu: „Dla terenu oznaczonego symbolem 4.KD-L. (...) 2. Warunki i wskaźniki zagospodarowania terenu: (...) 4) ustala się skrzyżowania na pełnych relacjach z drogami: 5.KD-D, 6.KD-D, 7.KD-L, 8.1.KD-D, 8.2.KD-D, 12.KDD;”, w związku z brakiem na rysunku planu miejscowego terenu oznaczonego symbolem 7.KD-L;
- § 30 ust. 2 pkt 2 uchwały w brzmieniu: „Dla terenu oznaczonego symbolem 6.KD-D. (...) 2. Warunki i wskaźniki zagospodarowania terenu: (...) 2) ustala się szerokość w liniach



- rozgraniczających 10 m z poszerzeniami w rejonie skrzyżowania, według rysunku planu;*”, w związku z faktem, iż faktyczna szerokość drogi określona na rysunku planu miejscowego jest zmienna i wynosi od 10 do 11,5 m wraz z poszerzeniami w rejonie skrzyżowania;
- § 31 ust. 2 pkt 2 uchwały w brzmieniu: „*Dla terenu oznaczonego symbolem 7.KD-D. (...) 2. Warunki i wskaźniki zagospodarowania terenu: (...) 2) ustala się szerokość w liniach rozgraniczających 8 m z poszerzeniami w rejonie skrzyżowania, według rysunku planu;*”, w związku z faktem, iż na rysunku planu miejscowego, błędnie wskazano wartość wymiarowania wynoszącą **10 m**; organ nadzoru wskazuje przy tym, że zgodnie z § 3 pkt 5 uchwały wymiary w metrach, określone w części graficznej, są obowiązującymi ustaleniami planu;
  - § 32 ust. 2 pkt 2 uchwały w brzmieniu: „*Dla terenów oznaczonych symbolami 8.1.KD-D i 8.2.KD-D (...) 2. Warunki i wskaźniki zagospodarowania terenu: (...) 2) ustala się szerokość w liniach rozgraniczających od 8 m do 10 m z poszerzeniami w rejonie skrzyżowania, według rysunku planu;*”, w związku z faktem, iż z rysunku planu miejscowego wynika, iż szerokość drogi oznaczonej symbolem 8.1.KD-D wynosi na całym odcinku **10 m**;
  - § 38 ust. 2 pkt 2 uchwały w brzmieniu: „*Dla terenu oznaczonego symbolem 20.KDW. (...) 2. Warunki i wskaźniki zagospodarowania terenu: (...) 2) ustala się jedynie zachodnią linię rozgraniczającą i część pasa drogowego, według rysunku planu;*”, w związku z faktem, iż z rysunku planu miejscowego wynika, iż plan ustala cały pas drogowy wraz ze wszystkimi liniami rozgraniczającymi teren, nie tylko zaś zachodnią linię rozgraniczającą;
  - § 39 w zakresie zdania wprowadzającego oraz ustaleń ust. 1 i ust. 2 pkt 2 uchwały w brzmieniu: „*§ 39. Dla terenu oznaczonego symbolem 21.KDW. 1. Ustala się, że przeznaczeniem podstawowym terenu 20.KDW jest droga wewnętrzna. 2. Warunki i wskaźniki zagospodarowania terenu: (...) 2) ustala się szerokość w liniach rozgraniczających 8 m z poszerzeniami w rejonie skrzyżowania, według rysunku planu;*”, w związku z faktem, iż z rysunku planu miejscowego wynika, że szerokość drogi 21.KDW wynosi 7 m, zaś na jej zakończeniu istnieje plac manewrowy o szerokości 12 m; ponadto stwierdzono, że droga 21.KDW nie przylega do żadnego skrzyżowania; ustalenia części tekstowej w ramach § 39 w zakresie zdania wprowadzającego oraz ust. 1 są sprzeczne bowiem odnoszą się do różnych terenów, raz jest to teren 21.KDW, innym razem zaś teren 20.KDW, dla którego ustalenia szczegółowe określone zostały w § 38 uchwały;
  - § 40 w zakresie zdania wprowadzającego oraz ustaleń ust. 1 i ust. 2 pkt 2 uchwały w brzmieniu: „*§ 40. Dla terenu oznaczonego symbolem 22.KDW. 1. Ustala się, że przeznaczeniem podstawowym terenu 20.KDW jest droga wewnętrzna. 2. Warunki i wskaźniki zagospodarowania terenu: (...) 2) ustala się szerokość w liniach rozgraniczających 7 m z poszerzeniami w rejonie placu manewrowego, według rysunku planu;*”, w związku z faktem, iż z rysunku planu miejscowego wynika, że ustalono na nim jedynie zachodnią linię rozgraniczającą, zaś na jej zakończeniu nie istnieje żaden plac manewrowy; ponadto szerokość części pasa drogowego wynosi 3,5 m, nie zaś 7 m; ustalenia części tekstowej w ramach § 40 w zakresie zdania wprowadzającego oraz ust. 1 także są sprzeczne bowiem odnoszą się do różnych terenów, raz jest to teren 22.KDW, innym razem zaś teren 20.KDW, dla którego ustalenia szczegółowe określone zostały w § 38 uchwały.

Powyższe sprzeczne ustalenia stanowią o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego i skutkują koniecznością stwierdzenia nieważności ustaleń:

- § 22 uchwały w zakresie sformułowania: „*(...) 8.MNL (...)*”;
- § 26 ust. 2 pkt 4 uchwały w zakresie sformułowania: „*(...) i 12.KD-L (...)*”;
- § 27 ust. 2 pkt 4 uchwały w zakresie sformułowania: „*(...), 7.KD-L (...)*”;
- § 28 ust. 2 pkt 4 uchwały w zakresie sformułowania: „*(...) 7.KD-L, (...)*”;
- części tekstowej i graficznej w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 6.KD-D;



- części graficznej, w zakresie wymiarowania szerokości pasa drogowego terenu 7.KD-D w ramach wartości 10 m;
- części tekstowej i graficznej w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 8.1.KD-D;
- części tekstowej i graficznej w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 20.KDW;
- części tekstowej i graficznej w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 21.KDW;
- części tekstowej i graficznej w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 22.KDW.

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

Z przytoczonych powyżej przepisów wynika, że obligatoryjnym elementem planu miejscowego jest rozmieszczenie inwestycji celu publicznego, przy czym inwestycjami celu publicznego, o których mowa w art. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p. są m.in. urządzenia infrastruktury technicznej do których odwołuje się m.in. art. 2 pkt 13 ustawy o p.z.p., a więc **drogi**, obiekty budowlane, urządzenia i przewody, o których mowa w art. 143 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Zgodnie z przepisem tym „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.”. Z kolei zgodnie z art. 6 pkt 1, 2, 3, 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami, realizacja tych inwestycji stanowi cel publiczny.

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

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

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25 czerwca 2015 r. sygn. akt II OSK 1328/15, w którym Sąd stwierdził, iż: „Nieusprawiedliwionym pozostać również musiał zarzut naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. i § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W pierwszej kolejności zauważyć trzeba, że skarga kasacyjna nie zawiera uzasadnienia dla wykazania zasadności tego zarzutu, tym samym w powyższym zakresie nie odpowiada wymogom formalnym określonym w art. 176 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Rozważając jednakowoż zasadność podniesionego zarzutu, nie sposób zgodzić się z autorem skargi kasacyjnej, że doszło do dokonania przez Sąd błędnej wykładni powołanych wyżej przepisów. Jak przyjęto w art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Rozwijając powyższe wymogi w § 4 pkt 9 powołanego



- wyżej rozporządzenia wskazano, iż ustalenia dotyczące tych zasad powinny zawierać:
- określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych,
  - określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym,
  - wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych. **Treść powyższego przepisu nie pozostawia wątpliwości, że postanowienia planistyczne w tym zakresie muszą przybierać formę konkretną, ustalając bezpośrednio na przyjętym do opracowania terenie konkretne parametry.**”;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 2 marca 2017 r. sygn. akt II OSK 2807/16, w którym Sąd stwierdził, że: „Zaskarżony wyrok nie narusza też art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w związku z § 4 pkt 9 lit. a) rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. W myśl zaś § 4 pkt 9 lit. a) przywołanego wyżej rozporządzenia, do wymogów dotyczących stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego należą ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, które powinny zawierać określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych. Mając na uwadze treść powyższych unormowań, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi prawidłowo wywiódł, że to tekst planu stanowi treść uchwały rady gminy i jego redakcja przybiera postać przepisów prawnych. Rysunek planu, jako znak graficzny, nie może wiązać bezpośrednio, nie spełnia bowiem wymogów normy prawnej związanych z jej klasyczną budową: hipoteza, dyspozycja, sankcja. Skoro zatem przedmiotowy plan miejscowy nie określał parametrów dróg w części tekstowej planu, to został podjęty z naruszeniem wymienionych wyżej unormowań ustawowych. Powyższy zarzut skargi kasacyjnej jest więc również chybiony.”;
  - Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 8 marca 2012 r., sygn. akt II SA/Gl 879/11, w którym Sąd stwierdził: „Konkretyzacją obowiązku określonego w art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy jest § 4 rozporządzenia. Ten ostatnio wymieniony przepis wyraźnie stanowi o wymogach dotyczących stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego. Nie zwalnia z tego obowiązku określenie parametrów dróg jedynie na rysunku planu”;
  - Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 czerwca 2014 r. sygn. akt II OSK 3083/13, w którym stwierdzono: „Ponadto biorąc pod uwagę fakt, że, nieco inaczej kształtuje się normatywność części tekstowej, a nieco inaczej - części graficznej planu, będącej jego integralnym elementem (art. 14 ust. 2 i art. 20 ust. 1 in fine u.p.z.p.), oznaczać to może, że powstałe w ten sposób nieścisłości mogą spowodować dysfunkcjonalność w stosowaniu norm planistycznych. Wspomniana część graficzna stanowi bowiem wyjaśnienie (uzupełnienie) części tekstowej. Zaznaczyć trzeba, że skoro linie elektroenergetyczne już istnieją, to tym bardziej przy sporządzaniu planu miejscowego, ich przebieg powinien być precyzyjnie wskazany na rysunku planu, zaś ograniczenia w zagospodarowaniu i użytkowaniu terenów, jakie wynikają, w związku z ww. infrastrukturą, winny być w sposób jednoznaczny określone w planie miejscowym, co wynika wprost z wymogu art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p.”;
  - Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 10 marca 2015 r. sygn. akt II SA/Ol 19/15, w brzmieniu: „Za poprawną uznać należy także ocenę organu nadzoru co do przekroczenia przez Radę Miejską kompetencji wyrażonej w art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p., czego wyrazem było dopuszczenie (w § 11 ust. 1 pkt 1 uchwały) lokalizacji obiektów i urządzeń infrastruktury technicznej na całym terenie objętym planem. Zauważyć bowiem należy, że w świetle art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p., w miejscowym planie zagospodarowania



*przestrzennego określa się zasady dotyczące modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Natomiast zakres przedmiotowy i granice tej kompetencji skonkretyzowano w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. nr 164, poz. 1587). Zgodnie z § 4 pkt 9 tego rozporządzenia, zasady te powinny zawierać: a) określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych, b) określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym, c) wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych.”;*

Przenosząc obowiązujące przepisy oraz stanowisko judykatury w tej materii na grunt niniejszej sprawy stwierdzić należy, iż uchwała nie spełnia wymogów określonych w ww. przepisach z uwagi na sprzeczne ustalenia zawarte w poszczególnych częściach tekstu uchwały, jak i pomiędzy ustaleniami części tekstowej i graficznej.

Organ nadzoru wskazuje także, iż w granicach terenu objętego przedmiotowym planem miejscowym stwierdzono występowanie gruntów ewidencyjnie leśnych. W tym kontekście wskazać należy, iż jedną z wartości planowania przestrzennego, o której mowa w art. 1 ust. 2 pkt 3 ustawy o p.z.p. jest uwzględnienie wymagań ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych. Powyższe wynika również z art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., które zobowiązuje do sporządzenia projektu planu miejscowego zgodnie z przepisami odrębnymi. W przypadku występowania gruntów leśnych zastosowanie znajdzie zatem przepis art. 7 ust. 2 pkt 2 i pkt 5 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1161), z którego wynika, że wszystkie grunty leśne, dla których ustalono w planie miejscowym przeznaczenie inne niż leśne, wymagają uzyskania zgody właściwych organów na zmianę przeznaczenia na cele nieleśne, zmiana ta może być jedynie dokonana w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

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

Zgodnie z art. 2 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, gruntami leśnymi są grunty: określone jako lasy w przepisach ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2017 r. poz. 788), zrehabilitowane dla potrzeb gospodarki leśnej oraz grunty pod drogami dojazdowymi do gruntów leśnych.

Stosownie do art. 3 ustawy o lasach: „Lasem w rozumieniu ustawy jest grunt: 1) o zwartej powierzchni co najmniej 0,10 ha, pokryty roślinnością leśną (uprawami leśnymi) - drzewami i krzewami oraz runem leśnym - lub przejściowo jej pozbawiony: a) przeznaczony do produkcji leśnej lub b) stanowiący rezerwat przyrody lub wchodzący w skład parku narodowego albo c) wpisany do rejestru zabytków; 2) związany z gospodarką leśną, zajęty pod wykorzystywane dla potrzeb gospodarki leśnej: budynki i budowle, urządzenia melioracji wodnych, linie podziału przestrzennego lasu, drogi leśne, tereny pod liniami energetycznymi, szkółki leśne, miejsca składowania drewna, a także wykorzystywane na parkingi leśne i urządzenia turystyczne.”.

Skoro ustawodawca, wskazuje na wymóg uwzględnienia w planowaniu przestrzennym ochrony gruntów rolnych leśnych, to konkretyzację tej normy odnaleźć możemy w art. 3 ust. 2 ustawy



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

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

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

Tymczasem, z rysunku planu miejscowego wynika, iż w ramach terenu oznaczonego symbolem 6.MNL, przeznaczonego na zabudowę mieszkaniową jednorodzinną na działkach z zielenią o charakterze leśnym, występują grunty ewidencyjnie leśne, które nie uzyskały zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne. Według stanu z dnia 10 maja 2017 r. na działce oznaczonej numerem ewidencyjnym 71/6 obręb 30 występował użytek gruntowy Ls (las) o powierzchni 0,1264 ha. Powyższa informacja wynika z pisma Starostwa Powiatowego w Otwocku z dnia 22 czerwca 2017 r., znak: GK.6620.1.19.2017.KM, stanowiącego odpowiedź na wystąpienie Wojewody Mazowieckiego, znak: LEX-I.40.1.508.2017.AK, z dnia 12 czerwca 2017 r. Biorąc pod uwagę fakt, iż organem prowadzącym ewidencję gruntów jest Starosta, to zapewnienia Burmistrza Józefowa zawarte w piśmie z 9 czerwca 2017 r. znak: ZP.6721.16.2011.PK, „*że na obszarze planu miejscowego nie występują grunty leśne, które wymagałyby uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntu leśnego na cele nieleśne*”, uznać należy za nieprawdziwe.

Organ nadzoru wskazuje, że stosownie do dyspozycji art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2016 r., poz. 1629 z późn. zm.) „Podstawę planowania gospodarczego, planowania przestrzennego, wymiaru podatków i świadczeń, oznaczania nieruchomości w księgach wieczystych, statystyki publicznej, gospodarki nieruchomościami oraz ewidencji gospodarstw rolnych stanowią dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków”. Skoro zatem, zgodnie z przytoczonymi powyżej zapisami ewidencji gruntów i budynków, działka oznaczona numerem ewidencyjnym 71/6 z obrębu 30 posiadała grunt ewidencyjnie leśny, to organ sporządzający plan miejscowy, winien uzyskać zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne, by zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami, Rada Miasta Józefowa mogła przeznaczyć teren leśny na cele inne niż leśne.

Należy raz jeszcze zauważyć, że stosownie do dyspozycji art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, przeznaczenie gruntów leśnych na cele nieleśne, może być dokonane jedynie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, sporządzonym w trybie określonym w przepisach o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z dyspozycją art. 7 ust. 2 ww. ustawy, każdy grunt ewidencyjnie leśny, niezależnie od wielkości jego powierzchni,



wymaga uzyskania zgody stosownych organów, na zmianę przeznaczenia na cele nieleśne. **Ustawa powyższa nie wprowadza ograniczeń dotyczących wielkości powierzchni gruntów leśnych**, dla jakiej zgoda jest wymagana, a dla jakiej wymóg jej uzyskania nie obowiązuje.

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

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

Organ nadzoru nadmienia, że Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale 7 sędziów NSA z dnia 29 listopada 2010 r. Sygn. akt II OPS 1/10 orzekł, że „zgoda właściwego organu na przeznaczenie gruntu leśnego (rolnego) na cele nieleśne (nierolnicze), zgodnie z ustawą o ochronie gruntów rolnych i leśnych, jest aktem stanowiącym konieczną podstawę do zamieszczenia odpowiednich ustaleń w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Brak wymaganej zgody na przeznaczenie gruntów leśnych (rolnych) na cele inne niż leśne (rolnicze) skutkuje naruszeniem procedury uchwalania planu zagospodarowania przestrzennego w tym zakresie co stanowi przesłankę uznania go za nieważny. Podobne stanowisko w omawianej kwestii zajął Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 25 maja 2009 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1900/08”.

W powyższym zakresie naruszone zostały przepisy art. 15 ust. 1 i art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o p.z.p., w związku z art. 7 ust. 2 pkt 2 i 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w jej części tekstowej i graficznej w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 6.MNL, w granicach działki numer ewidencyjny 71/6 z obrębem 30.

Dokonując analizy przedmiotowej uchwały stwierdzono także, iż narusza ona ustalenia obowiązującego Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Józefowa przyjętego uchwałą Nr 273/III/2001 Rady Miejskiej w Józefowie z dnia 1 lutego 2001 r., zwanego dalej „*Studium*” wraz ze zmianami wynikającym z uchwał Rady Miasta Józefowa Nr 330/V/2010 z dnia 15 lipca 2010 r. oraz Nr 174/VII/2016 z dnia 24 maja 2016 r.

Wiążący charakter studium wynika z przepisu art. 9 ust. 4 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: *„Ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych”*, ale również z przepisu art. 15 ust. 1 zd. 1 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: *„Wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem, wraz z uzasadnieniem.”* oraz art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., w myśl którego plan miejscowy uchwała rada gminy po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Szczególny charakter studium i jego znaczenie w procesie planistycznym podkreśla ustawodawca w art. 27 ustawy o p.z.p. stanowiąc, iż zmiana studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane. Jednocześnie, stosownie do art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność



uchwały rady gminy w całości lub części. Skoro zarówno plan miejscowy, jak i studium składają się z części tekstowej i graficznej, a ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, to w celu oceny czy ustalenia planu miejscowego nie naruszają ustaleń studium, konieczne jest nie tylko porównanie części graficznej (rysunku) planu i studium, ale również tekstu planu z tekstem studium. Zakres i sposób tego związania uzależniony jest od ustaleń zawartych w studium, od zakresu i szczegółowości ustaleń w części tekstowej, a także stopnia powiązania części tekstowej z częścią graficzną. Zawsze jednak – niezależnie od zawartości części tekstowej i części graficznej studium – podstawę stwierdzenia, że plan miejscowy nie narusza ustaleń studium, w rozumieniu art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., stanowią łącznie część tekstowa oraz część graficzna planu miejscowego i studium.

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

Określone obszary gminy mogą być zatem przeznaczone w planie miejscowym pod zabudowę lub funkcję danego rodzaju, jeśli wcześniej w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, gmina wskaże te obszary, jako przewidziane pod taką zabudowę lub taką funkcję. Podobnie należy traktować ustalone w studium minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne. Ustalenia planu miejscowego są konsekwencją zapisów studium. W ramach uprawnień wynikających z władztwa planistycznego gmina może zmienić w planie miejscowym dotychczasowe przeznaczenie określonych obszarów gminy, ale tylko w granicach zakreślonych ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Ustalone w studium minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne, również wiążą organa gminy przy sporządzaniu planu miejscowego, zaś zmiana tych parametrów może zostać dokonana jedynie poprzez zmianę ustaleń studium.

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

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

W rozporządzeniu w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy ustalono wymogi dotyczące stosowania standardów



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

Analiza rysunku studium, przedstawiająca kierunki rozwoju przestrzennego wraz z legendą, oraz tekstu studium, prowadzi do wniosku, iż wbrew opisanej powyżej zasadzie, ustalenia planu odnoszące się do terenu 20.MNL oraz częściowo w odniesieniu do terenu 6.MNL pozostają w sprzeczności z ustaleniami studium w zakresie wskaźników i parametrów urbanistycznych.

Zdaniem organu nadzoru, teren oznaczony w planie miejscowym symbolem:

- 20.MNL, zgodnie z częścią graficzną studium przedstawiającą kierunki rozwoju przestrzennego, przeznaczony został pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną na działkach leśnych - w rejonach mało zurbanizowanych (jednostka terenowa Lm);
- 6.MNL, zgodnie z częścią graficzną studium przedstawiającą kierunki rozwoju przestrzennego, przeznaczony został pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną na działkach leśnych - w rejonach w pełni zurbanizowanych (jednostka terenowa Ml);

Z kolei analiza części tekstowej studium, w szczególności zaś jego ustalenia zawarte w Dziale III pn. „Kierunki zagospodarowania przestrzennego miasta”, Rozdział I pkt 1.3 pn. „Przeznaczenie terenów i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów”, jednoznacznie wskazuje, że tereny zabudowy mieszkaniowej na działkach leśnych podzielono na dwa typy, oznaczone symbolami: Ml i Lm. Tereny Ml to tereny: „*stanowiące element ściśle zurbanizowanych obszarów w znacznym stopniu już zainwestowanych i przekształconych, gdzie możliwa jest realizacja zabudowy mieszkaniowej jednorodzinną na poniższych, ogólnie przyjętych parametrach do stosowania w planach miejscowych:*

- *układ zabudowy: wolnostojąca lub bliźniacza;*
- ***maksymalna wysokość zabudowy (...) -12 m;***
- *obowiązek zastosowania i zachowania dachów spadzistych (rozumianych jako dachy o kącie nachylenia połaci dachowych nie mniejszym niż 25°),*
- *dla działek stanowiących grunt leśny – posiadających zgodę organów administracji samorządowej oraz takich, które taką zgodę uzyskują – minimalny procentowy wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej – 80% (obowiązek zachowania drzewostanu na warunkach zgody leśnej),*
- *dla działek nie stanowiących gruntu leśnego uśredniony minimalny procentowy wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej dla poszczególnych kwartałów, w których się te działki znajdują, nie powinien znacząco odbiegać (więcej niż 30%) od podanego dla działek stanowiących grunt leśny;*

*Wyżej wymienione parametry są ograniczane, rozszerzane lub uzupełniane ustaleniami z zakresu „Szczególnych uwarunkowań i ograniczeń dla zainwestowania”, a w planach miejscowych parametry te mogą być – jako ogólna wytyczna – ograniczane, rozszerzane lub uzupełniane indywidualnymi ustaleniami wynikającymi z uwarunkowań i potrzeb dla konkretnych terenów” (str. 45 ujednoczonego tekstu Studium).*

Z kolei dla terenów oznaczonych w studium symbolem LM sformułowano ustalenia w brzmieniu: „Lm – *stanowiące element mniej zurbanizowanych terenów obrzeżnych, w małym stopniu zainwestowanych, gdzie dopuszcza się zabudowę mieszkaniową jednorodzinną na działkach*



leśnych, posiadających zgodę organów administracji samorządowej oraz takich, które taką zgodę uzyskają – na warunkach zawartych w tych zgodach oraz na poniższych, ogólnie przyjętych parametrach do stosowania w planach miejscowych:

- układ zabudowy: wolnostojąca, ewentualnie bliźniacza – jeśli układ taki, w poszczególnych kwartałach lub na poszczególnych działkach, lepiej będzie służył ochronie istniejącego środowiska leśnego;
- maksymalna wysokość zabudowy (rozumiana jako nieprzekraczalny pionowy wymiar budynku w metrach, mierzony od poziomu terenu przy najniższym położonym wejściu do budynku - nie będącym wyłącznie wejściem do pomieszczeń gospodarczych lub technicznych - do najwyższej górnej krawędzi dachu) – 12 m;
- obowiązek realizacji zainwestowania kubaturowego wyłącznie w formie jednej wspólnej bryły;
- obowiązek zastosowania i zachowania dachów spadzistych (rozumianych jako dachy o kącie nachylenia połaci dachowych nie mniejszym niż 25°);
- powierzchnia wyłączona z produkcji leśnej nie może przekroczyć 20% powierzchni działki – na pozostałej części działki środowisko leśne podlega ochronie;
- dla działek nieleśnych w obrębie obszaru Lm – w zakresie wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej parametry dla nowego zainwestowania powinny być zbliżone do w/w parametrów podanych dla działek leśnych; (...)

Wyżej wymienione parametry są ograniczane, rozszerzane lub uzupełniane ustaleniami z zakresu „Szczególnych uwarunkowań i ograniczeń dla zainwestowania”, a w planach miejscowych parametry te mogą być – jako ogólna wytyczna – ograniczane, rozszerzane lub uzupełniane indywidualnymi ustaleniami wynikającymi z uwarunkowań i potrzeb dla konkretnych terenów.”.

Organ nadzoru wskazuje, że skoro zgodnie z ustaleniami studium maksymalna wysokość zabudowy określona została na 12 m, zaś w planie miejscowym dla terenu 20.MNL, wysokość zabudowy określono na 16,0 m (vide ustalenia ujednoczonego tekstu studium str. 45 i ustalenia § 24 ust. 3 pkt 2 uchwały) to stanowi to istotne naruszenie ustaleń studium.

Z kolei działka numer ewidencyjny 71/6 z obrębu 30 (teren 6.MNL) nie uzyskała zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne, zaś samo ustalenie dla niej wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej na poziomie 60% narusza ustalenia studium w zakresie maksymalnego wskaźnika powierzchni wyłączenia z produkcji leśnej (20%) i pozostawienia pozostałej powierzchni, jako leśnej (vide ustalenia ujednoczonego tekstu studium str. 45 - 46 i ustalenia § 22 ust. 3 pkt 3 uchwały). Powyższe stanowi istotne naruszenie ustaleń studium.

Organ nadzoru wskazuje, że do istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego doszło również w związku z zawarciem ustaleń, o których mowa w:

- § 16 pkt 4 uchwały, w brzmieniu: „W zakresie zaopatrzenia w energię elektryczną: (...) 4) dopuszcza się zaopatrzenie w energię elektryczną z urządzeń kogeneracji rozproszonej, w tym dopuszcza się zasilanie obiektów ze odnawialnych źródeł energii – typu fotowoltaika o mocy maks. 100 kW.”;
- § 19 pkt 2 uchwały, w brzmieniu: „W zakresie zaopatrzenia w ciepło: (...) 2) dopuszcza się zaopatrzenie w ciepło z urządzeń kogeneracji rozproszonej, w tym dopuszcza się zasilanie obiektów ze odnawialnych źródeł energii – typu fotowoltaika o mocy maks. 100 kW.”;

Należy zauważyć, iż moc wytwarzania energii wyrażana jest w watach (W) nie zaś woltach (V), która określa napięcie. Powyższe wynika m.in. z art. 10 ust. 2a ustawy o p.z.p., do którego odwołuje się również 10 ust. 3 pkt 3a tejże ustawy oraz z przepisów ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (Dz. U. z 2017 r. poz. 220 z późn. zm.) w tym z definicji jednostki wytwórczej, wysokosprawnej kogeneracji (art. 3 pkt 38 i 43).



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

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

- art. 15 ustawy o p.z.p. oraz art. 7 Konstytucji RP w zakresie przestrzegania granic kompetencji do formułowania ustaleń w ramach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., § 2 pkt 4 i § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie planu, w zakresie konieczności powiązania części tekstowej z częścią graficzną;
- art. 9 ust. 4, 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., w zakresie konieczności sporządzenia planu z uwzględnieniem ustaleń obowiązującego studium;
- 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.

Organ nadzoru wskazuje przy tym, że naruszenia nieistotne to naruszenia drobne, mało znaczące, nietoczące istoty zagadnienia. Za nieistotne naruszenie należy uznać takie, które jest mniej doniosłe w porównaniu z innymi przypadkami wadliwości, jak nieścisłość prawna czy też błąd, który nie ma wpływu na istotną treść aktu (wyrok WSA w Szczecinie z dnia 13 kwietnia 2006 r., sygn. akt II SA/Sz 1174/05, LEX nr 296073).

Wziąwszy wszystkie okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały 284/VII/2017 Rady Miasta Józefowa z dnia 10 maja 2017 r. „w sprawie zatwierdzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Józefowa dla terenu położonego w rejonie ul. Sikorskiego, Dobrej, Kasprowicza, Wilsona, Bukowej i Matejki – etap A”, 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.

Miastu, 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.

WOJEWÓDZTWO MAZOWIECKIE

Zdzisław Szipera