



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 08 maja 2019 r.

Poz. 6049

Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr WNP-I.4131.78.2019.MO

Wojewody Mazowieckiego

z dnia 26 kwietnia 2019 r.

dotyczy uchwała nr VII/49/2019 Rady Miejskiej w Bieżuniu z dnia 26 marca 2019 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla miejscowości Karniszyn, Karniszyn-Parcele, Sadłowo, Sadłowo - Parcele położonych na terenie gminy Biezuń.

**WOJEWODA MAZOWIECKI**

WNP-I.4131.78.2019.MO

Warszawa, 26 kwietnia 2019 r.

**Rada Miejska w Bieżuniu
ul. Warszawska 2
09 – 320 Biezuń****Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VII/49/2019 Rady Miejskiej w Bieżuniu z 26 marca 2019 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla miejscowości Karniszyn, Karniszyn-Parcele, Sadłowo, Sadłowo-Parcele położonych na terenie gminy Biezuń, w odniesieniu do ustaleń:

- § 21 pkt 3 lit. c uchwały, w zakresie sformułowania: „sieci i urządzeń infrastruktury technicznej (...)”, w odniesieniu do sieci i urządzeń infrastruktury technicznej nie związanych z gospodarką rolną, lokalizowanych na gruntach rolnych klasy III, znajdujących się w granicach terenów oznaczonych na rysunku planu symbolem R 1;
- części graficznej uchwały, w zakresie braku jednoznacznego określenia przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu wyznaczonego na rysunku planu liniami rozgraniczającymi, położonego pomiędzy terenami oznaczonymi na rysunku planu symbolami RM 42 i R 1.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 26 marca 2019 r. Rada Miejska w Bieżuniu podjęła uchwałę Nr VII/49/2019 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla miejscowości Karniszyn, Karniszyn-Parcele, Sadłowo, Sadłowo-Parcele położonych na terenie gminy Biezuń.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1945 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.

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

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 bowiem z art. 1 ust. 2 ustawy o p.z.p., w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym należy uwzględniać szereg wartości, w tym m.in.:

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

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

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

Zakres przedmiotowy władztwa planistycznego gminy, w ramach którego ma ona możliwość wpływu na sposób wykonywania prawa własności, przez właścicieli i użytkowników terenów objętych ustaleniami planu miejscowego, nie jest nieograniczony i został szczegółowo określony w ustawie o p.z.p. poprzez wskazanie obowiązkowej i fakultatywnej (dopuszczalnej) treści planu miejscowego (art. 15 ust. 2 i 3) oraz w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

(Dz. U. Nr 164, poz. 1587), zwanego dalej „rozporządzeniem w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.”, w szczególności zaś w jego ustaleniach zawartych w § 3, 4 i 7 oraz w § 8 ust. 2 zd. 1, który stanowi, że: „Na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego”.

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

Organ nadzoru wskazuje, że miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego są aktami prawa miejscowego, te zaś są źródłami prawa powszechnie obowiązującego. Mają moc wiążącą na obszarze działania organu, które je ustanowił, jednak w konstytucyjnej hierarchii źródeł prawa powszechnie obowiązującego znajdują się na samym końcu, tj. za konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi za zgodą wyrażoną w ustawie, ustawami, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi oraz rozporządzeniami. Oznacza to tym samym, konieczność zachowania zgodności z wszystkimi wyżej wymienionymi typami aktów prawnych. Z przytoczonej powyżej hierarchicznej budowy systemu prawa ustawowego wynika zatem w sposób jednoznaczny, że norma wyższa jest podstawą obowiązywania normy niższej. Norma wyższa nie może być również derogowana przez normę niższą (*lex interior non derogat legi superiori*).

Organ nadzoru zobowiązany jest do badania zgodności uchwały ze stanem prawnym obowiązującym w dacie podjęcia przez radę gminy uchwały i w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa, do podjęcia interwencji, stosownej do posiadanych kompetencji w tym zakresie.

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

Dokonując oceny prawnej uchwały stwierdzono, że podejmując przedmiotową uchwałę naruszono wskazane powyżej zasady sporządzania planu miejscowego, w związku z brakiem jednoznacznych ustaleń dotyczących określenia przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu wyznaczonego na rysunku planu liniami rozgraniczającymi, położonego pomiędzy terenami oznaczonymi na rysunku planu symbolami RM 42 i R 1, jak również doszło do ewidentnej sprzeczności pomiędzy częścią tekstową i graficzną uchwały.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. jednym z głównych zadań miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a zarazem zasadą jego sporządzania, jest przesądzenie o przeznaczeniu terenów objętych jego granicami.

Stosownie do dyspozycji 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 w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., projekt tekstu planu miejscowego, **powinien 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**.

Powyższe wynika również z samej uchwały, w tym z ustaleń zawartych w:

- § 2 pkt 8 uchwały, w brzmieniu: „*Ilekcioć w ustaleniach niniejszej uchwały jest mowa o: (...) 8) terenie – należy przez to rozumieć obszar, wyznaczony liniami rozgraniczającymi oraz określonym symbolem i numerem;*”;
- § 3 ust. 1 pkt 2, pkt 5 uchwały, w brzmieniu: „*1. Na rysunku planu obowiązującymi ustaleniami planu są następujące oznaczenia graficzne: (...) 2) linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania; (...) 5) symbole przeznaczenia terenów;*”.

Tymczasem z rysunku planu wynika, że wyznaczono na nim liniami rozgraniczającymi teren, który nie został oznaczony symbolem literowym i numerem wyróżniającym go spośród innych terenów. Natomiast barwne oznaczenie graficzne przypisane terenowi na rysunku planu wskazuje, że jest to teren rolniczy.

W § 4 pkt 9 uchwały ustalono, że: „*W obrębie obszaru objętego planem ustala się następujące przeznaczenie terenów: (...) 9) tereny rolnicze, oznaczone na rysunku planu symbolem – R 1-2;*”.

Zgodnie z ustaleniami zawartymi w § 21 pkt 1, 2, 3 i 4 uchwały: „*Dla terenów rolniczych, oznaczonych na rysunku planu symbolem R 1-2 ustala się: 1) przeznaczenie podstawowe: tereny rolnicze, 2) zakaz lokalizacji trwałych obiektów budowlanych z uwzględnieniem pkt. 3 i 4; 3) dopuszcza się lokalizację dla terenów R 1: a) budynków i budowli rolniczych w obrębie wyznaczonych linii zabudowy, b) dojazdów rolniczych, c) sieci i urządzeń infrastruktury technicznej pod warunkiem nie ograniczania realizacji podstawowego przeznaczenia, z zachowaniem przepisów odrębnych; 4) dopuszcza się lokalizację dla terenów R 2: a) dojazdów rolniczych, b) sieci i urządzeń infrastruktury technicznej służących zaopatrzeniu rolnictwa w wodę, kanalizacji oraz utylizacji ścieków dla potrzeb rolnictwa i mieszkańców wsi, pod warunkiem nie ograniczania realizacji podstawowego przeznaczenia, z zachowaniem przepisów odrębnych;*”.

Z powyższych ustaleń wynika, że dla terenów rolniczych ustalono dwa różne przeznaczenia i odmienne zasady zagospodarowania, co uniemożliwia jednoznaczną identyfikację rodzaju terenów rolniczych (R1, bądź R2).

Brak określenia na rysunku planu symbolu literowego i cyfrowego terenu położonego pomiędzy terenami oznaczonymi symbolami RM 42 i R 1 oznacza, że w planie nie ustalono w jednoznaczny sposób przeznaczenia i zasad zagospodarowania tego terenu, w tym w zakresie możliwości realizacji na nim budynków i budowli rolniczych.

Biorąc powyższe pod uwagę należy stwierdzić, że uchwalony plan miejscowy narusza dyspozycję przepisów: art. 15 ust. 2 pkt 1, w związku z art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. Ponadto rysunek planu nie ma, w tym zakresie, powiązania z tekstem uchwały, co stanowi także o naruszeniu § 8 ust. 2 zd. 1 ww. rozporządzenia oraz o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego, co na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., uzasadnia stwierdzenie nieważności części graficznej uchwały, w odniesieniu do terenu położonego pomiędzy terenami oznaczonymi symbolami RM 42 i R 1.

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 wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. 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 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 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 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 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 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 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 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 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 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, ”.

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 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 z późn. zm.), rysunek planu miejscowego obowiązywał tylko w takim zakresie, w jakim został on opisany w części tekstowej.

Stanowisko judykatury potwierdza również doktryna:

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

Podsumowując, należy wyraźnie podkreślić, że ewidentna sprzeczność pomiędzy treścią uchwały, a jej częścią graficzną narusza, w sposób istotny, zasady sporządzenia planu miejscowego i w konsekwencji powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części. W tym przypadku brak powiązania tekstu planu z rysunkiem, skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności części uchwały.

Stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., organ wykonawczy gminy sporządza plan miejscowy zgodnie z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem

miejscowym. W odniesieniu do przedmiotowego planu miejscowego zastosowanie będą miały m.in. przepisy:

- ustawy z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1161);
- ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2018 r. poz. 2204 z późn. zm.).

W granicach obszaru objętego planem znajdują się tereny rolnicze oznaczone na rysunku planu symbolem **R 1-2** (vide § 4 pkt 9 uchwały), dla których ustalenia szczegółowe zawarte zostały w § 21 uchwały.

Na terenach R 1 i R 2 dopuszczono lokalizację sieci i urządzeń infrastruktury technicznej, poprzez ustalenia zawarte w § 21 pkt 3 lit. c i pkt 4 lit. b uchwały, w brzmieniu: „*Dla terenów rolniczych, oznaczonych na rysunku planu symbolem R 1-2 ustala się: (...) 3) dopuszcza się lokalizację dla terenów R 1: (...) c) sieci i urządzeń infrastruktury technicznej pod warunkiem nie ograniczania realizacji podstawowego przeznaczenia, z zachowaniem przepisów odrębnych; 4) dopuszcza się lokalizację dla terenów R 2: (...) b) sieci i urządzeń infrastruktury technicznej służących zaopatrzeniu rolnictwa w wodę, kanalizacji oraz utylizacji ścieków dla potrzeb rolnictwa i mieszkańców wsi, pod warunkiem nie ograniczania realizacji podstawowego przeznaczenia, z zachowaniem przepisów odrębnych;”.*

Z powyższych ustaleń wynika, że wyłącznie na terenach oznaczonych symbolem R 2, dopuszczona została lokalizacja sieci i urządzeń infrastruktury technicznej związanych z gospodarką rolną, zaś na terenach oznaczonych symbolem R 1, dopuszczona została lokalizacja wszystkich rodzajów sieci i urządzeń infrastruktury technicznej, a więc również nie związanych z gospodarką rolną.

Zgodnie z art. 143 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, do którego odwołuje się także art. 2 pkt 13 ustawy o p.z.p. „*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 rysunku planu wynika, że w granicach terenów oznaczonych symbolem R 1, znajdują się grunty rolne klasy III, położone m.in. pomiędzy terenami oznaczonymi na rysunku planu symbolami:

- WS, ZL, RM 4, KDW, KDL – arkusz 2;
- WS, KDL, RM 35, KDD, KDW, RP 10 – arkusz 2;
- KDW, R 2, KDW, KDD, RM 14, R 2 i KDW – arkusz 3;
- KDD, R 2, KDW, R 2, KDW, R 2, KDD, RM 15, KDD i RM 16 – arkusz 3.

Dopuszczenie lokalizowania sieci i urządzeń infrastruktury technicznej, nie związanych z gospodarką rolną na gruntach rolnych klasy III, oznacza ustalenie innego niż rolne, przeznaczenia tych gruntów, a tym samym wymaga uzyskania, w procedurze sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zgody właściwych organów na zmianę przeznaczenia tych gruntów na cele nierolnicze i nieleśne.

Powyższe wynika z art. 15 ust. 1 i art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o p.z.p., w związku z art. 7 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych: „*1. Przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, wymagającego zgody, o której mowa w ust. 2, dokonuje się w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, sporządzonym w trybie określonym w przepisach o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.*”. Stosownie do dyspozycji art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych: „*2. Przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne: 1) gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I-III – wymaga uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi, z zastrzeżeniem ust. 2a.*”.

W myśl art. 7 ust. 2a ww. ustawy, grunty rolne klasy I – III, wymagają uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi, z wyłączeniem gruntów spełniających łącznie następujące warunki:

- co najmniej połowa powierzchni każdej zwartej części gruntu zawiera się w obszarze zwartej zabudowy;
- położone są w odległości nie większej niż 50 m od granicy najbliższej działki budowlanej w rozumieniu przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami;
- położone są w odległości nie większej niż 50 metrów od drogi publicznej w rozumieniu przepisów ustawy z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 2068 z późn. zm.);
- ich powierzchnia nie przekracza 0,5 ha, bez względu na to, czy stanowią jedną całość, czy stanowią kilka odrębnych części.

Wymóg uzyskania powyższej zgody, 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 zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze i nieleśne.

W myśl art. 2 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, gruntami rolnymi są grunty: określone w ewidencji gruntów jako użytki rolne, pod stawami rybnymi i innymi zbiornikami wodnymi, służącymi wyłącznie dla potrzeb rolnictwa, pod wchodzącymi w skład gospodarstw rolnych budynkami mieszkalnymi oraz innymi budynkami i urządzeniami służącymi wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno – spożywczemu, pod budynkami i urządzeniami służącymi bezpośrednio do produkcji rolniczej uznanej za dział specjalny, stosownie do przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych i podatku dochodowym od osób prawnych, parków wiejskich oraz pod zadrzewieniami i zakrzewieniami śródpolnymi, w tym również pod pasami przeciwwietrznymi i urządzeniami przeciwoerozyjnymi, 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, zrehabilitowane dla potrzeb rolnictwa, torfowisk i oczek wodnych, pod drogami dojazdowymi do gruntów rolnych.

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.

Z dyspozycji wskazanych powyżej przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych wynika, że sieci i urządzenia ciepłownicze, elektryczne, gazowe i telekomunikacyjne nie są związane z gospodarką rolną. W ocenie organu nadzoru, dopuszczenie możliwości lokalizacji ww. inwestycji infrastrukturalnych na gruntach rolnych klasy III, wobec nie spełnienia przesłanek określonych w art. 7 ust. 2a ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, wymaga uzyskania zgód właściwego organu na zmianę ich przeznaczenia na cele nierolnicze i nieleśne.

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 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, ograniczaniu zmian naturalnego ukształtowania powierzchni ziemi.

Definicję zmiany przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze lub 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.

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.

W dokumentacji prac planistycznych brak dowodów potwierdzających przeprowadzenie przez organ sporządzający projekt przedmiotowego planu miejscowego czynności mających na celu uzyskanie decyzji w przedmiocie wyrażenia zgody właściwego organu na zmianę przeznaczenia na cele nierolnicze gruntów rolnych klasy III, znajdujących się w granicach terenu R 1, na których dopuszczona została lokalizacja wszystkich sieci i urządzeń infrastruktury technicznej, a więc również przewodów i urządzeń ciepłowniczych, elektrycznych, gazowych i telekomunikacyjnych.

Oznacza to, że organ sporządzający plan miejscowy nie uzyskał stosownej zgody na zmianę przeznaczenia tych gruntów, które upoważniałyby do dopuszczenia lokalizowania na nich ww. przewodów i urządzeń.

Powyższe stanowi również o braku spełnienia dyspozycji wynikającej z ustaleń § 21 pkt 3 lit. c uchwały, zobowiązującej do lokalizowania sieci i urządzeń infrastruktury technicznej na terenach oznaczonych symbolem R 1, z zachowaniem przepisów odrębnych.

Biorąc pod uwagę powyższe, należy stwierdzić, iż przy sporządzeniu przedmiotowego planu miejscowego, doszło do istotnego naruszenia trybu jego sporządzenia i zachodzą przesłanki do stwierdzenia nieważności ustaleń § 21 pkt 3 lit. c uchwały, w zakresie sformułowania: „sieci i urządzeń infrastruktury technicznej (...)”, w odniesieniu do sieci i urządzeń infrastruktury technicznej nie związanych z gospodarką rolną, lokalizowanych na gruntach rolnych klasy III, znajdujących się w granicach terenów oznaczonych symbolem R 1;

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 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

Stanowisko judykatury wskazujące na konieczność przestrzegania przepisów z zakresu ochrony gruntów rolnych i leśnych, wyrażone zostało m.in. w wyrokach:

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 10 stycznia 2017 r., sygn. akt IV SA/Wa 690/16, w którym Sąd stwierdził, iż: „Sąd nie podziela zarzutu skarżącej dotyczącego braku wymogu uzyskania zgód na zmianę przeznaczenia na cele nierolnicze gruntów rolnych klasy III, na których planowana jest lokalizacja podziemnej sieci infrastruktury podziemnej oraz zarzutu naruszenia rozstrzygnięciem nadzorczym: - art. 15 ust. 1 u.p.z.p., w związku z art. 7 ust. 2 pkt 1, 2 i 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych polegające na uznaniu, że dopuszczenie podziemnej infrastruktury technicznej stanowi zmianę przeznaczenia gruntu rolnego na cele nierolnicze, wymagającego zgody właściwego organu oraz że dopuszczenie lokalizacji infrastruktury technicznej wymaga każdorazowo wyznaczenia terenów, w tym na rysunku planu oraz że dopuszczenie tymczasowego zagospodarowania terenu przesadza o zmianie jego przeznaczenia; - art. 17 pkt 6 lit. c u.p.z.p., w zakresie uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych klasy III i gruntów leśnych na cele nierolnicze

i nieleśne, w sytuacji gdy inwestycja faktycznie nie wpływa na zmianę przeznaczenia terenu na cele nierolnicze; - art. 4 ust. 1, art. 15 ust. 1 u.p.z.p., w związku z art. 6 pkt 1 i pkt 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, polegające na uznaniu, że Rada Gminy Z. była zobowiązana do jednoznacznego ustalenia przeznaczenia terenu i skonkretyzowanego rozmieszczenia inwestycji celu publicznego, w tym na rysunku planu. (...); Zdaniem Sądu, realizacja innych niż określone w art. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych przedsięwzięć, stanowi o dokonaniu zmiany przeznaczenia. (...) Z treści art. 4 pkt 11 ustawy (o ochronie gruntów rolnych i leśnych) wynika, że rozpoczęcie inwestycji, która nie jest związana z potrzebami rolnictwa i mieszkańców wsi, polegającej na realizacji podziemnej sieci infrastruktury technicznej dla obsługi elektrowni wiatrowych, a więc dotyczy innego niż rolnicze użytkowanie gruntów rolnych. Budowa podziemnej sieci infrastruktury technicznej nie jest związana z czasową zmianą kierunków produkcji rolniczej obiektów, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 3 ww. ustawy. (...) Uchwalając przepisy umożliwiające lokalizowanie planowanych inwestycji infrastruktury technicznej na terenach gruntów rolnych klasy III bez uzyskania zgody na zmianę ich przeznaczenia oraz bez ich wyznaczenia na rysunku planu miejscowego, Rada Gminy Z. nie była uprawniona do uchwalenia planu miejscowego w powyższym zakresie oraz przekazywania swoich uprawnień ustawowych na inny organ lub podmiot, naruszając tym samym właściwość organów. (...) Nie można podzielić także stanowiska skarżącej, z którego wynika, że wymóg uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych klasy III, dla lokalizowania na nich infrastruktury podziemnej uwarunkowany jest mocą ingerencji tej infrastruktury w grunt.";

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 14 marca 2018 r., sygn. akt II OSK 1286/16, w którym Sąd stwierdził, iż: „*Brak wymaganej zgody na przeznaczenie gruntów rolnych na cele inne niż rolnicze skutkuje naruszeniem procedury uchwalania planu zagospodarowania przestrzennego w tym zakresie, co w konsekwencji stanowi przesłankę uznania go za nieważny (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 maja 2009 r., II OSK 1900/08, Wspólnota 2009/23/39, LEX nr 534648).*”;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 29 listopada 2010 r., sygn. akt II OPS/10, uchwała 7 sędziów, w którym Sąd stwierdził, iż: „*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 w konsekwencji stanowi przesłankę uznania go za nieważny (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 maja 2009 r., II OSK 1900/08)”;*
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 17 stycznia 2017 r., sygn. akt IV SA/Wa 2345/17, w którym Sąd stwierdził, iż: „*„Aktualny plan miejscowy dopuszcza zaś wprost przeznaczenie na cele nieleśne gruntów oznaczonych jako lasy. Uzyskanie wstępnej zgody było więc bezwzględnie wymagane. Podsumowując należy stwierdzić, że dokonanie w zaskarżonym planie miejscowym zmiany przeznaczenia gruntów na cele nieleśne powinno być poprzedzone wystąpieniem o uzyskanie zgody, o jakiej mowa w art. 7 ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie gruntów. Uchybienie w tym zakresie zalicza się do istotnego naruszenia trybu sporządzania planu miejscowego.”;*
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 9 czerwca 2014 r., sygn. akt II OSK 3083/13, w którym Sąd stwierdził, iż: „*W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego trafnie argumentuje skarżący kasacyjnie, że Sąd pierwszej instancji wprawdzie zwraca uwagę, że ustalenia § 28 ust. 2 uchwały, umożliwiając lokalizację infrastruktury na całym obszarze objętym planem, a więc również na terenach rolnych i leśnych, co jest niedopuszczalne, gdyż "może prowadzić do obejścia wymogu uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów*

rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne", z drugiej jednak strony Sąd nie dostrzega analogii pomiędzy zakwestionowanymi ustaleniami § 28 ust. 2 uchwały, a regulacjami niezakwestionowanymi w odniesieniu do "orientacyjnych przebiegów napowietrznych pasów linii elektroenergetycznych", a tym samym przebiegu samych linii. Tymczasem takie ujęcie w planie oznacza również możliwość budowy linii, w sposób dowolny w ramach obszaru objętego planem miejscowym, w tym również w ramach terenów rolnych i leśnych. Co więcej Sąd nie zwrócił uwagi na fakt, że "orientacyjny przebieg" owych linii na rysunku planu miejscowego uwidoczniony został również na terenach rolnych i leśnych, a więc w odniesieniu, do których stwierdził nieważność.";

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 4 marca 2014 r., sygn. akt II OSK 2730/13, w którym Sąd stwierdził, iż: „(...) Wobec powyższego przyjęć należało, że dokonanie w zaskarżonym planie zmiany przeznaczenia gruntów na cele nierolnicze i nieleśne powinno być poprzedzone wystąpieniem o uzyskanie zgody, o jakiej mowa w art. 7 ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Uchybienie w tym zakresie zalicza się do istotnego naruszenia trybu sporządzania planu miejscowego, a także właściwości organów w tym zakresie, co prowadzić musi do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części.”;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 8 maja 2018 r., sygn. akt II OSK 2701/16, w którym Sąd stwierdził, iż: „**Pominięcie w procedurze planistycznej zasadniczego dla ustalenia przeznaczenia gruntów rolnych etapu uzyskania zgody na wyłączenie gruntów rolnych na cele nierolnicze stanowi istotne naruszenie trybu sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.** Stanowi to przesłankę stwierdzenia nieważności uchwały Rady Miejskiej w Kr. z [...] 2009 r. nr [...] w przedmiocie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Należy podkreślić, że do zastosowania sankcji nieważności uchwał organ samorządu terytorialnego nie stosuje art. 156 § 1 kodeksu postępowania administracyjnego. Przesłanką zastosowania sankcji nieważności nie jest wyłącznie rażące naruszenie przepisów prawa, ale też naruszenie przepisów przez błędną wykładnię jak i niewłaściwe zastosowanie. (...). **Brak zgody na przeznaczenie gruntów rolnych klasy III na cele nierolnicze stanowi istotne naruszenie trybu sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wypełniając przesłankę stwierdzenia nieważności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.**”.

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

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

- art. 4 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. oraz § 2 pkt 4, § 4 pkt 1 i § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., w zakresie jednoznacznego określenia przeznaczenia terenu;
- art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., w zakresie zgodności z przepisami odrębnymi;
- art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. oraz § 2 pkt 4 i § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., w zakresie konieczności powiązania części tekstowej z częścią graficzną.

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

Kwestia dotycząca istotnego naruszenia trybu sporządzania planu miejscowego związana jest z brakiem uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze i nieleśne, o czym mowa we wcześniejszej części uzasadnienia.

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

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr VII/49/2019 Rady Miejskiej w Bieżuniu z 26 marca 2019 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla miejscowości Karniszyn, Karniszyn-Parcele, Sadłowo, Sadłowo-Parcele położonych na terenie gminy Biezuń, 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 tym zakresie, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

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

WOJEWODA MAZOWIECKI

Zdzisław Szipiera