



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 05 sierpnia 2024 r.

Poz. 7723

Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr WP-I.4131.152.2024

Wojewody Mazowieckiego

z dnia 2 sierpnia 2024 r.

dotyczy uchwały Nr 27/III/2024 Rady Gminy Gostynin z 26 czerwca 2024 r. „w sprawie Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszar części wsi Białe, gmina Gostynin.”.

**WOJEWODA MAZOWIECKI**

Warszawa, 02 sierpnia 2024 r.

WP-I.4131.152.2024

Rada Gminy Gostynin**Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Działając na podstawie art. 91 ust. 1, w związku z art. 86 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609 i 721)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 27/III/2024 Rady Gminy Gostynin z 26 czerwca 2024 r. „w sprawie Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszar części wsi Białe, gmina Gostynin.”.

Uzasadnienie

Na sesji 26 czerwca 2024 r. Rada Gminy Gostynin podjęła uchwałę Nr 27/III/2024 „w sprawie Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego obszar części wsi Białe, gmina Gostynin.”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 i art. 40 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 i art. 29 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”.

Powyższą uchwałę doręczono organowi nadzoru 4 lipca 2024 r. przy piśmie Wójta Gminy Gostynin z 28 czerwca 2024 r., znak: BR.0711.8.2024, a także 5 lipca 2024 r. wraz z dokumentacją prac planistycznych, przy piśmie Wójta Gminy Gostynin z 2 lipca 2024 r. znak: ZP.6722.2.2023.

W wyniku dokonanej oceny prawnej uchwały oraz przekazanej dokumentacji prac planistycznych, organ nadzoru skierował do Rady Gminy Gostynin zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 26 lipca 2024 r., znak: WP-I.4131.152.2024, wraz z prośbą o przekazanie stosownych wyjaśnień.

Stosownie do zapisów art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p., miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego uchwalanym, zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. Artykuł 94 Konstytucji RP stanowi, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach

upoważnień ustawowych zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, a zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. W przypadku aktów prawa miejscowego z zakresu planowania przestrzennego, tj. w odniesieniu do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, regulację zasad i trybu ich sporządzania, określa ustawa o p.z.p.

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

Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie. Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, która związana jest ze sporządzeniem aktu planistycznego, a więc jego zawartością (część tekstowa, graficzna). Zawartość aktu planistycznego określona została w art. 15 ustawy o p.z.p.

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.

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.

Na wstępie uzasadnienia należy podkreślić, że **skoro pismami znak: ZP.6722.2.2023 z 30 stycznia 2024 r. i z 14 maja 2024 r., Wójt Gminy Gostynin wystąpił z wnioskiem odpowiednio o zaopiniowanie i uzgodnienie projektu przedmiotowego planu miejscowego obejmującego obszar części wsi Białe, zaś Rada Gminy Gostynin zainicjowała proces sporządzania planu miejscowego uchwałą Nr 522/XLVIII/2023 z 26 kwietnia 2023 r., to zastosowanie, w przedmiotowej, sprawie znajduje odpowiednio przepis art. 67 ust. 3 pkt 1 i 4 ustawy z 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych**

ustaw (Dz. U. poz. 1688), zwanej dalej „ustawą zmieniającą”, w brzmieniu: „3. Do spraw opracowania i uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego albo ich zmian: 1) przepisy art. 2 pkt 28-35, art. 15 ust. 2 pkt 6, ust. 3 pkt 11-13, art. 16 ust. 1a oraz art. 17 pkt 6 ustawy zmienianej w art. 1 stosuje się w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą - w przypadku gdy nie wystąpiono o opinie i uzgodnienia przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy; (...) 4) **przepisy niewymienione w pkt 1-3 stosuje się w brzmieniu dotychczasowym - w przypadku gdy postępowanie zostało wszczęte i niezakończony przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy.**”

Powyższe oznacza, że w przedmiotowej sprawie stosuje się m.in. przepis art. 2 pkt 28-35, art. 15 ust. 2 pkt 6, art. 15 ust. 3 pkt 11-13, art. 16 ust. 1a oraz art. 17 pkt 6 ustawy o p.z.p., w brzmieniu obowiązującym od 24 września 2023 r.

Z uwagi na fakt, iż procedura planistyczna została rozpoczęta i niezakończona przed wejściem w życie ustawy zmieniającej, pozostałe przepisy ustawy o p.z.p., tj. niewymienione w art. 67 ust. 3 pkt 1-3 tej ustawy, stosuje się w brzmieniu obowiązującym przed 24 września 2023 r., przy czym powyższe dotyczy również trybu kolejno dokonywanych czynności planistycznych, o których mowa w art. 17 ustawy o p.z.p., który winien odbywać się w oparciu o przepisy sprzed ww. nowelizacji.

W przedmiotowej sprawie, po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania miejscowego planu, organ wykonawczy gminy winien zatem kolejno:

- ogłosić w prasie miejscowej, przez obwieszczenie oraz udostępnienie informacji w Biuletynie Informacji Publicznej na swojej stronie podmiotowej, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu, określając formę, miejsce i termin składania wniosków dotyczących planu, nie krótszy jednak niż 21 dni od dnia ogłoszenia (art. 17 pkt 1 ustawy o p.z.p.);
- zawiadomić na piśmie o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu instytucje i organy właściwe do uzgadniania i opiniowania projektu planu (art. 17 pkt 2 ustawy o p.z.p.);
- sporządzić projekt planu miejscowego rozpatrując wnioski, o których mowa w pkt 1, wraz z prognozą oddziaływania na środowisko (art. 17 pkt 4 ustawy o p.z.p.);
- sporządzić prognozę skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego z uwzględnieniem art. 36 (art. 17 pkt 5 ustawy o p.z.p.);
- wystąpić o opinie i uzgodnienia projektu planu miejscowego do właściwych instytucji i organów, a także o zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, jeżeli wymagają tego przepisy odrębne (art. 17 pkt 6 lit. a, b oraz c ustawy o p.z.p.);

- wprowadzić zmiany wynikające z uzyskanych opinii i dokonanych uzgodnień, a także **ogłosić o wyłożeniu projektu planu do publicznego wglądu na co najmniej 7 dni przed dniem wyłożenia i wyłożyć ten projekt wraz z prognozą oddziaływania na środowisko do publicznego wglądu na okres co najmniej 21 dni** oraz zorganizować w tym czasie **co najmniej jedną dyskusję publiczną** (art. 17 pkt 9 ustawy o p.z.p.);
- wyznaczyć w ogłoszeniu, o którym mowa w art. 17 pkt 9 ustawy o p.z.p., **termin nie krótszy niż 14 dni od dnia zakończenia okresu wyłożenia projektu planu, w którym osoby fizyczne i prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej mogą wносить uwagi dotyczące tego projektu** (art. 17 pkt 11 ustawy o p.z.p.);
- **rozpatrzyć uwagi wniesione do projektu planu, w terminie nie dłuższym niż 21 dni od dnia upływu terminu ich składania** (art. 17 pkt 12 ustawy o p.z.p.);
- **wprowadzić zmiany do projektu planu, wynikające z rozpatrzenia uwag, a następnie ponownie uzgodnienia w niezbędnym zakresie** (art. 17 pkt 13 ustawy o p.z.p.);
- **przedstawić radzie gminy projekt planu miejscowego wraz z listą nieuwzględnionych uwag** (art. 17 pkt 14 ustawy o p.z.p.).

Tymczasem, jak wynika z przekazanej dokumentacji prac planistycznych, wyżej wymienione czynności zostały przeprowadzone w sposób naruszający ww. przepisy, albowiem **Wójt Gminy Gostynin, m.in. w ogóle nie wyłożył projektu planu miejscowego do publicznego wglądu w terminie oraz formie określonej w przywołanym powyżej przepisie, ani też nie ogłosił o jego wyłożeniu na co najmniej 7 dni przed dniem wyłożenia, przeprowadzając w to miejsce konsultacje społeczne, które przeprowadza się dla procedur planistycznych rozpoczętych po 23 września 2023 r.**

W dokumentacji prac planistycznych przekazanej przy przywołanym powyżej piśmie Wójta Gminy Gostynin z 2 lipca 2024 r., znak: ZP.6722.2.2023, zamieszczono bowiem tylko ogłoszenie o przeprowadzeniu konsultacji społecznych, m.in. w formie zbierania uwag w terminie od 21 marca 2024 r. do 22 kwietnia 2024 r. (łącznie przez okres 33 dni).

Powyższe znajduje swoje jednoznaczne potwierdzenie w przekazanej przez Wójta Gminy Gostynin dokumentacji prac planistycznych, zawierającej ogłoszenie zamieszczone, m.in. w gazecie „Tygodnik Płocki” z 19 marca 2024 r. o przeprowadzeniu konsultacji społecznych.

Organ nadzoru wskazuje, że organy Gminy Gostynin nie posiadają kompetencji do wybierania sobie trybu sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Ustawodawca dokonując zmian w ustawie o p.z.p. w sposób jednoznaczny i nie budzący wątpliwości interpretacyjnych zdecydował o zmianie trybu sporządzania planu miejscowego,

a także jednoznacznie określił, w ramach przepisów intertemporalnych, regulacje przejściowe. W przedmiotowym przypadku zastosowanie znajdują przepisy przed nowelizacją, a zatem, Wójt Gminy Gostynin, jako organ wykonawczy odpowiedzialny za proces sporządzania projektu planu miejscowego, nie był uprawniony do przeprowadzenia konsultacji społecznych, lecz został ustawowo zobowiązany do przeprowadzenia czynności określonych w kolejnych przepisach, o których mowa w art. 17 pkt 9, pkt 11, pkt 12, pkt 13 i pkt 14 ustawy o p.z.p. w wersji obowiązującej przed 24 września 2023 r.

Powyższe oznaczało konieczność:

- ogłoszenia o wyłożeniu projektu planu do publicznego wglądu na co najmniej 7 dni przed dniem wyłożenia i wyłożenia tego projektu wraz z prognozą oddziaływania na środowisko do publicznego wglądu na okres co najmniej 21 dni oraz konieczność zorganizowania, w tym czasie, co najmniej jednej dyskusji publicznej;
- wyznaczenia terminu nie krótszego niż 14 dni od dnia zakończenia okresu wyłożenia projektu planu, w którym osoby fizyczne i prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej mogły wносить uwagi dotyczące tego projektu;
- rozpatrzenia uwag wniesionych do projektu planu, w terminie nie dłuższym niż 21 dni od dnia upływu terminu ich składania;
- wprowadzenia zmian do projektu planu, wynikających z rozpatrzenia uwag, a następnie ponowienia uzgodnień w niezbędnym zakresie;
- przedstawienia radzie gminy projektu planu miejscowego wraz z listą nieuwzględnionych uwag.

W przedmiotowej sprawie doszło zatem m.in. do naruszenia terminu na dokonanie ogłoszeń o wyłożeniu projektu planu, w prasie miejscowej, przez obwieszczenie oraz udostępnienie informacji w Biuletynie Informacji Publicznej, który zgodnie z wolą ustawodawcy winien nastąpić na co najmniej „7 dni przed dniem wyłożenia”, nie zaś najpóźniej w dniu rozpoczęcia konsultacji społecznych (*vide* art. 8h ust. 1 ustawy o p.z.p. w brzmieniu po wejściu w życie ustawy zmieniającej).

Ponadto, gdyby nawet przyjąć, iż przeprowadzenie konsultacji społecznych w formie zbierania uwag w terminie od 21 marca 2024 r. do 22 kwietnia 2024 r., czyli przez okres 33 dni, spełniało wymogi art. 17 pkt 11 ustawy o p.z.p. w brzmieniu przed 24 września 2023 r., to jednak biorąc pod uwagę łączny okres minimalnych terminów na wnoszenie uwag (począwszy od pierwszego dnia wyłożenia projektu planu do publicznego wglądu do ostatniego dnia na ich

wnoszenie), powinien on wynieść co najmniej **35 dni** (21 dni na wyłożenie + 14 dni na wniesienie uwag po wyłożeniu), nie zaś **33 dni**.

Organ nadzoru dostrzega, iż zarówno wyłożenie projektu planu do publicznego wglądu, wraz z ustawowo określonymi czynnościami z tym związanymi, jak i obecne konsultacje społeczne, o których w art. 8i ustawy o p.z.p. po nowelizacji, są formą partycypacji społecznej, która w obu formach **powinna stwarzać gwarancję rzeczywistej, a nie tylko pozornej możliwości wpływania na rozwiązania przyjęte w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego**. Jednostka dzięki zasadzie partycypacji publicznej ma pełne prawo uczestniczenia w działaniach organów gminy wykonujących określone funkcje w zakresie uchwalenia aktu prawa miejscowego. **Tak rozumiana partycypacja publiczna oznacza zespół praw jednostki w stosunku do celów i działań grupowych, a jednocześnie jest rodzajem aktywności społecznej w powiązaniu z działaniami innych osób zainteresowanych ustaleniami planu miejscowego**. Zasada partycypacji publicznej jest wieloetapowym postępowaniem, w czasie którego przedstawiciele społeczności lokalnej nabywają uprawnienia związane z wpływaniem na decyzje władz samorządowych, których działania w sposób bezpośredni lub pośredni decydują o interesach tejże społeczności, a także podmiotów gospodarczych działających w danej przestrzeni. Zasada ta stwarza gwarancje prawnej możliwości uczestniczenia w postępowaniu, którego przedmiotem jest plan miejscowy.

Ratio legis tak rozumianej partycypacji społecznej, związane jest z zapewnieniem społeczeństwu, podmiotom gospodarczym oraz wszystkim zainteresowanym, faktycznego dostępu do rozwiązań przestrzennych oraz pełnego zakresu regulacji planu miejscowego, niemniej jednak, to nie organy Gminy Gostynin uprawnione są do odpowiedniego doboru form tejże partycypacji, stąd konieczność stosowania rozwiązań ustawowych, które dla procedur rozpoczętych przed nowelizacją nakazują stosowanie partycypacji społecznej w sposób dotychczasowy.

W związku z powyższym, **wyłożenie** projektu planu miejscowego przez okres co najmniej **21 dni**, w trybie art. 17 pkt 9 ustawy o p.z.p. w brzmieniu przed wejściem w życie ustawy zmieniającej, wraz z ogłoszeniem o wyłożeniu projektu planu na co najmniej **7 dni** przed dniem wyłożenia, zamiast przeprowadzenia konsultacji społecznych w formie m.in. zbierania uwag, **uznać należy za konieczne**.

W tej sytuacji ponownie należy wskazać, iż doszło do istotnego naruszenia trybu sporządzania planu miejscowego, co na mocy art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., stanowi przesłankę do stwierdzenia nieważności uchwały Rady Gminy Gostynin w całości, bez dokonywania szczegółowej analizy treści merytorycznej uchwały, w kontekście dyspozycji art. 15 ustawy o p.z.p.

Niemniej jednak, organ nadzoru wskazuje, że jedną z podstawowych zasad sporządzania planu miejscowego, którą ustawodawca uregulował w art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., 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 miejscowym.

W odniesieniu do przedmiotowego planu miejscowego zastosowanie będą miały m.in. przepisy ustawy z 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2022 r. poz. 840, z późn. zm.), w tym art. 7 określający formy ochrony zabytków, w następującym brzmieniu: *„Formami ochrony zabytków są: 1) wpis do rejestru zabytków; 1a) wpis na Listę Skarbów Dziedzictwa; 2) uznanie za pomnik historii; 3) utworzenie parku kulturowego; 4) **ustalenia ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego** albo w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, decyzji o warunkach zabudowy, decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej lub decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego.”.*

Z cytowanego powyżej przepisu jednoznacznie wynika, że wpis do rejestru zabytków jest innym rodzajem formy ochrony zabytków, niż ustalenia ochrony zawarte w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

Ww. przepis skorelowany został z przepisami:

- art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 5 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. poz. 2404), zgodnie z którymi obowiązkowym ustaleniem planu miejscowego jest określenie zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym krajobrazów kulturowych, oraz dóbr kultury współczesnej, które powinny zostać zmaterializowane w formie jednoznacznie sformułowanych ustaleń odnośnie obiektów i terenów **chronionych ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego**, które odbywać się powinno poprzez określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów;
- art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z którymi obowiązkowym ustaleniem planu miejscowego jest określenie granic i sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie na podstawie odrębnych przepisów, które powinny zostać zmaterializowane w formie jednoznacznie sformułowanych ustaleń odnośnie granic i sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających

ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów, które odbywać się powinno poprzez określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów, przy zastosowaniu przepisów rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, tj.

- § 2 pkt 4 w ramach którego sprecyzowano, że *nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów* oznaczają **określenie sposobów zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy;**
- § 7 pkt 10, zgodnie z którym **część graficzna projektu planu miejscowego powinien zawiera granice i oznaczenia terenów lub obiektów, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy o p.z.p., tj. chronionych na podstawie przepisów odrębnych;**
- § 8 ust. 2, stosownie do którego, część graficzną projektu planu miejscowego sporządza się w sposób umożliwiający jednoznaczne jej powiązanie z częścią tekstową projektu planu miejscowego.

Prawidłowa wykładania ww. przepisów prowadząca do ich właściwego zastosowania winna zatem prowadzić do wniosku, że w celu ochrony otoczenia i ekspozycji zabytku winna zostać wyznaczona, na rysunku planu miejscowego strefa ochrony otoczenia i zabytku, będąca ustaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w odniesieniu do której, w części tekstowej winny być sformułowane w sposób jednoznaczny, ustalenia ochrony, poprzez określenie sposobów zagospodarowania terenów położonych w takiej strefie oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy. Powyższe wynika m.in. z faktu, że w granicach obszaru objętego przedmiotowym planem miejscowym **ustanawia się strefę ochrony konserwatorskiej w odległości 50 m od stanowiska archeologicznego**, o której mowa w § 8 ust. 2 uchwały, dotyczącej problematyki określonej w art. 15 ust. 2 pkt 4 i 7 oraz § 4 pkt 5 i 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Organ nadzoru wskazuje przy tym, że przepisy art. 1 ust. 2 pkt 4 i art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., nakładają na gminy obowiązek uwzględniania w planowaniu przestrzennym wymagań w zakresie ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, przy czym sporządzany projekt planu miejscowego winien zostać sporządzony zgodnie z przepisami odrębnymi.

Przepisem odrębnym w tym zakresie są przepisy ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, w tym:

- art. 18 ust. 1, zgodnie z którym ochronę zabytków i opiekę nad zabytkami uwzględnia się przy sporządzaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego;

- art. 18 ust. 2 pkt 3, zgodnie z którym w planie miejscowym „ustala się przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu uwzględniające opiekę nad zabytkami.”;
- art. 19 ust. 1, zgodnie z którym w planie miejscowym uwzględnia się, w szczególności ochronę: „ochronę zabytków nieruchomych: 1) objętych formami ochrony, o których mowa w art. 7, wraz z ich otoczeniem; 2) ujętych w wojewódzkiej lub gminnej ewidencji zabytków.”;
- art. 19 ust. 3, zgodnie z którym **w planie miejscowym ustala się, w zależności od potrzeb, strefy ochrony konserwatorskiej obejmujące obszary, na których obowiązują określone ustaleniami planu ograniczenia, zakazy i nakazy, mające na celu ochronę znajdujących się na tym obszarze zabytków.**

Jednocześnie stosownie do dyspozycji art. 7 ustawy o ochronie zabytków i opieki nad zabytkami formami ochrony zabytków są: „1) **wpis do rejestru zabytków**; 1a) wpis na Listę Skarbów Dziedzictwa; 2) uznanie za pomnik historii; 3) utworzenie parku kulturowego; 4) **ustalenia ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego** albo w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, decyzji o warunkach zabudowy, decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej lub decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego.”.

Z przytoczonych powyżej przepisów, w tym z art. 7 pkt 1 i 4 oraz art. 19 ust. 1 pkt 1 i art. 19 ust. 3 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, jednoznacznie wynika, że **wpis do rejestru zabytków stanowi inną – w rozumieniu niezależną - formę ochrony zabytków niż ustalenia ochrony zawarte w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.**

Na powyższe wskazują również przepisy art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 5 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z którymi obowiązkowym ustaleniem planu miejscowego jest określenie zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym krajobrazów kulturowych, oraz dóbr kultury współczesnej, które powinny zostać zmaterializowane w formie jednoznacznie sformułowanych ustaleń odnośnie obiektów i terenów **chronionych ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego**, które odbywać się powinno poprzez określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów, rozumianych jako jednoznaczne **określenie sposobów zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy.**

Ponadto, stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, obowiązkowym ustaleniem planu miejscowego jest określenie granic i sposobów

zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie na podstawie odrębnych przepisów, które powinny zostać zmaterializowane w formie jednoznacznie sformułowanych ustaleń odnośnie granic i sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów, które odbywać się powinno poprzez określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów, przy czym ustalenia w tym zakresie, w związku z dyspozycją § 7 pkt 10 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego winna zostać dokonana nie tylko w części tekstowej uchwały, ale również w części graficznej.

Innymi słowy, w świetle art. 7 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami ustalenia zawarte w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego są jedną z ustawowych form ochrony zabytków obok wpisu do rejestru zabytków, uznania za pomnik historii, bądź utworzenia parku kulturowego. Szczegółowe unormowania co do realizacji obowiązku uwzględniania w aktach planistycznych ochrony zabytków zawarte zostały w cytowanych powyżej przepisach art. 18 i 19 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, ponadto w art. 20 tejże ustawy ustanowiono wymóg uzgadniania projektów planów miejscowych z wojewódzkim konserwatorem zabytków. Dokonywane przez organy gminy ustalenia w planie miejscowym służące ochronie dziedzictwa kulturowego i zabytków mieszczą się w sferze prawotwórczej organu planistycznego, mającego umocowanie ustawowe do kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej na terenie gminy, zgodnie z art. 3 ust. 1, art. 14 ust. 8 i art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o p.z.p.

Ustawodawca w ramach przywołanych powyżej przepisów w sposób wyraźny odróżnia wpis do rejestru zabytków od ustaleń ochronnych, związanych co prawda z zabytkiem, ale stanowiących formę ochrony zabytków ustaloną w planie miejscowym. Organ nadzoru wskazuje przy tym, że wpis do rejestru zabytków dokonuje właściwy miejscowo konserwator zabytków (art. 9 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami), zaś plan miejscowy uchwała właściwa miejscowo rada gminy (*quod vide* art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p.).

W warunkach niniejszej sprawy należy także odróżnić kwestie związane z ochroną zabytku indywidualnego oraz obszarowego. Wpis obszarowy w ramach rejestru zabytków oznacza, że ochronie prawnej podlegają wszystkie znajdujące się na tym obszarze obiekty. Inny natomiast jest tylko zakres ochrony takich obiektów niż obiektów wpisanych indywidualnie do rejestru zabytków. Wpisany jest obszar ze względu na swoje zabytkowe cechy. Natomiast w przypadku wpisania do rejestru zabytków dodatkowo zespołu budowlanego (zlokalizowanego na obszarze objętego ochroną układu urbanistycznego lub ruralistycznego), tj. powiązanej przestrzennie grupy budynków, przedmiotem ochrony jest ten zespół, który tworzą wchodzące w jego skład budynki m.in. ze względu na wyróżniające cechy zespołu formę architektoniczną i styl.

W przypadku wpisania do rejestru zabytków dodatkowo również budynku (nieruchomości), który wchodzi w skład zespołu budowlanego, przedmiotem ochrony dodatkowej jest sam budynek ze względu na cechy zabytkowe tego budynku. W przypadku wpisu obszarowego ochronie podlegają zewnętrzne cechy obiektów (tworzące substancję zabytkową). W przypadku wpisu indywidualnego ochrona jest szersza, gdyż obejmuje również wnętrze obiektu, co oznacza, że zezwoleń konserwatora zabytków wymagają również prace budowlane prowadzone wewnątrz budynku wpisanego indywidualnie do rejestru zabytków. (tak: teza do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 27 kwietnia 2021 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1688/18, publ. Legalis).

Ochrona zabytków realizowana przez organ planistyczny powinna być komplementarna do innych form ochrony zabytków, tak aby działania różnych organów administracji publicznej w sposób efektywny zapewniały warunki prawne umożliwiające trwałe zachowanie zabytków oraz ich zagospodarowanie i utrzymanie stosownie do art. 4 pkt 1 i 6 ustaw o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (tak: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 24 kwietnia 2019 r., w sprawie sygn. akt II OSK 3112/18, publ. Legalis).

Ponadto jak wskazano w tezie do ww. wyroku „*Forma ochrony zabytków, polegająca na wpisie obiektu do rejestru zabytków stanowi najwyższy reżim ochrony przewidziany ustawą o ochronie zabytków. Oczywiście okoliczność ta co do zasady nie wyklucza zastosowania co do konkretnych zabytków dodatkowych ustaleń ochronnych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, lecz musi być to podyktowane względami wskazującymi na niezbędność takich rozwiązań z punktu widzenia potrzeb ochrony zabytków i wymagań związanych z ustalaniem zasad zagospodarowania i zabudowy oznaczonego terenu.*”

Tymczasem, jak wynika z ustaleń zawartych w § 8 ust. 1 i ust. 2 uchwały, w brzmieniu: „§ 8. Zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym krajobrazów kulturowych oraz dóbr kultury współczesnej 1. Obiekty o walorach kulturowych podlegające ochronie konserwatorskiej stanowią: 1) stanowisko archeologiczne Klusek Białe nr 38 (AZP 51-52/84). 2. W granicach wymienionego w ust. 1 stanowiska i strefy ochrony konserwatorskiej w odległości 50 m od stanowiska: 1) przedmiotem ochrony są znajdujące się w stanowisku i strefie zabytki archeologiczne; 2) nieruchome zabytki archeologiczne należy uwzględnić przy zabudowie i zagospodarowaniu terenów, w sposób określony w przepisach odrębnych dotyczących ochrony zabytków i opieki nad zabytkami.”, **podczas gdy na rysunku planu nie wyznaczono żadnej strefy konserwatorskiej**, co oznacza, że ustalenia zawarte w § 8 ust. 2 uchwały są bezprzedmiotowe, **bowiem nie mają odniesienia do rysunku planu**. Rysunek planu nie ma, w tym zakresie, powiązania z tekstem uchwały, co stanowi także o istotnym naruszeniu § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co

oznacza, że uchwała nie określa w jednoznaczny sposób zasad zabudowy i zagospodarowania na terenach objętych strefą ochrony konserwatorskiej w odległości 50 m od stanowiska archeologicznego Klusek Biały nr 38 (AZP 51-52/84).

Tym samym uchwała narusza, w sposób istotny, zasady sporządzania planu miejscowego określone w przepisach: art. 15 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 4, w związku z art. 1 ust. 2 pkt 4 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 5 i § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w związku z brakiem jednoznacznych ustaleń w zakresie zasad ochrony obszarów znajdujących się w **strefie ochrony konserwatorskiej stanowiska archeologicznego Klusek Biały nr 38 (AZP 51-52/84)**, a także poprzez **brak powiązania części graficznej z częścią tekstową uchwały.**

Tymczasem, treść przepisów **art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 zd. 2 ustawy o p.z.p. oraz § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego**, 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. Tym samym ustalenia dotyczące zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym krajobrazów kulturowych oraz dóbr kultury współczesnej, stanowiące obligatoryjne elementy planu miejscowego, stosownie do **art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o p.z.p.**, winny być określone w sposób jednoznaczny, nie budzący jakichkolwiek wątpliwości.

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

- 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 Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 marca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2673/12;
- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 13 lutego 2007 r., sygn. akt II OSK 508/06;
- 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 ulicę, a część graficzna odzwierciedlać konkretny zapis.” (publ. LEX 418919);
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z 13 października 2009 r. sygn. akt II SA/Lu 393/09;
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 16 maja 2015 r. sygn. akt IV SA/Po 256/13;
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 17 czerwca 2015 r. sygn. akt II SA/Gd 318/14;
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 12 lutego 2021 r. sygn. akt IV SA/Wa 1761/20, w którym Sąd stwierdził, iż: „(...) Część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część tekstowa planu

zawiera normy prawne, a rysunek planu obowiązuje tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu. Sam rysunek (część graficzna) nie jest ani przepisem, ani normą prawną i obowiązuje tylko w łączności z częścią tekstową planu. Rysunek planu miejscowego obowiązuje tylko w takim zakresie, w jakim został opisany w części tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu. Część tekstowa planu winna znaleźć odzwierciedlenie w części graficznej. Sprzeczność, brak korelacji, spójności należy rozważać w kategoriach naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego (pod. wyroki NSA z 4.12.2019 r. II OSK 3081/18, 17.11.2015 r. II OSK 643/14, 27.09.2013 r. II OSK 1377/13, 18.03.2011 r. II OZ 191/11 i 13.02.2007 r. II OSK 508/06; wyrok WSA w Warszawie z 27.03.2013 r. IV SA/Wa 2673/12; wyrok WSA w Gdańsku z 17.06.2015r. II SA/Gd 318/14). (...)” (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

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 przyszyły 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 § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego

planu zagospodarowania przestrzennego, nie pozostawia wątpliwości, iż ustalenia części graficznej wiążą w takim zakresie, w jakim są one opisane w części tekstowej.

W związku z powyższym należy stwierdzić, iż ustalona w tekście planu miejscowego *strefa ochrony konserwatorskiej w odległości 50 m od stanowiska* archeologicznego powinna zostać zmaterializowana jednoznacznie również w formie graficznej, z uwagi na ochronę zabytku archeologicznego, poprzez określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów rozumianych jako jednoznaczne określenie sposobów zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy. Innymi słowy, skutkiem braku określenia *strefy ochrony konserwatorskiej* stanowiska archeologicznego Biały Klusek nr 38 (AZP 51-52/84) na załączniku graficznym jest nie tylko sprzeczność pomiędzy częścią tekstową uchwały a jej częścią graficzną, ale także brak jednoznacznych ustaleń dotyczących zasad ochrony zabytku archeologicznego w przedmiotowym planie miejscowym, gdzie jest faktyczny brak ochrony tego zabytku, pomimo sformułowania ustaleń dotyczących strefy ochrony konserwatorskiej w § 8 ust. 2 uchwały.

Ochrona prawna zabytków w formie strefy ochrony konserwatorskiej, musi być ścisła, jednoznaczna i **identyfikowalna wprost**. Za istotnie naruszające zasady sporządzania planu miejscowego, o których mowa w art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., uznać należy zarówno sytuacje, w których zawarto ustalenia w części graficznej bez sformułowania odpowiednich ustaleń w części tekstowej, jak również sytuacja odwrotna, jak w niniejszej sprawie, tj. **gdy sformułowano ustalenia dla strefy ochrony konserwatorskiej bez jej wskazywania w części graficznej**.

Jak wskazał w swym wyroku z 5 stycznia 2018 r. Naczelny Sąd Administracyjny w sprawie sygn. akt II OSK 2660/17 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych): „*Odnosnie naruszenia art. 28 ust. 1 PlanZagospU w zw. z art. 7 pkt 4 i art. 19 ust. 3 ustawy o zabytkach oraz art. 15 ust. 2 pkt 4 PlanZagospU. Naczelny Sąd Administracyjny podziela ocenę Sądu I instancji, że brak przedmiotu ochrony i ustaleń dla wyznaczonej na rysunku planu strefy konserwatorskiej K rażąco narusza wymienione przepisy. Kwestią sporną w sprawie nie jest fakt, że uchwała nie zawiera jakichkolwiek postanowień odnoszących się do strefy ochrony konserwatorskiej K. Słusznie Sąd I instancji wskazał, że nawet jeżeli jest to jedynie oczywista omyłka dotycząca legendy zawierającej oznaczenia symboli zastosowanych na rysunku, to nie może to zmieniać stanowiska w sprawie, gdyż nawet oczywiste omyłki planu, wymagają zmiany w trybie przewidzianym dla uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wojewoda słusznie wskazał, że ustanowienie na danym terenie strefy ochronnej widniejącej na rysunku planu, **powoduje, że adresaci norm prawnych obowiązujących zgodnie z tym planem spodziewają się ograniczeń związanych z wyznaczeniem takiej strefy**. Tymczasem regulacje takie nie zostały wprowadzone.”.*

W niniejszej sprawie nie jest wiadomym, jakich faktycznie terenów dotyczą ograniczenia w zagospodarowaniu i zabudowie zawarte w ustaleniach § 8 ust. 2 uchwały, wynikające z wyznaczonej strefy ochrony konserwatorskiej zabytku archeologicznego.

Jak wynika z załącznika nr 1 do uchwały, stanowisko archeologiczne usytuowane jest zarówno w granicach planu, jak i poza jego granicami, a obszar w odległości 50 m od tego stanowiska obejmuje zarówno tereny znajdujące się poza granicami planu, jak również fragmenty terenów **1MN-ML i L**, co potwierdza fakt, iż ustalenia zawarte w § 8 ust. 2 uchwały winny zostać w sposób jednoznaczny odzwierciedlone na rysunku planu miejscowego.

Co więcej, należy uznać, iż ustalenia zawarte w § 8 ust. 2 uchwały, **wykraczają poza obszar określony przez Radę Gminy Gostynin w uchwale przystąpieniowej Nr 522/XLVIII/2023 z 26 kwietnia 2023 r. „w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego obszar części wsi Białe, gmina Gostynin.”, z uwagi na fakt, iż ustalenia dotyczą obszaru w odległości 50 m od stanowiska archeologicznego, który to jedynie w części znajduje się w granicach przedmiotowego planu miejscowego.**

Należy bowiem wyraźnie podkreślić, że uchwała o przystąpieniu jest podstawą do sporządzenia planu miejscowego lub jego zmiany, co oznacza, iż sporządzony, a następnie uchwalony plan lub jego zmiana, powinien być zgodny z tą uchwałą, co wynika wprost z art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p.

Kwestia zgodności uchwały w sprawie planu miejscowego (opcjonalnie jego zmiany) z uchwałą intencyjną znalazła swoje odzwierciedlenie w judykaturze, w tym m.in. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 21 czerwca 2017 r., w sprawie sygn. akt II OSK 631/17 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Reasumując, w tym przypadku niedopuszczalne jest formułowanie ustaleń w ramach planu miejscowego bez ich odzwierciedlenia w części graficznej uchwały, co stanowi o sprzeczności części tekstowej z częścią graficzną uchwały, a także formułowanie ich w sposób wykraczający poza obszar określony w uchwale intencyjnej, bowiem oznacza to **brak jednoznacznych ustaleń w zakresie zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz brak powiązania części graficznej z częścią tekstową uchwały.**

Ponadto, organ nadzoru wskazuje, że 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., który zobowiązuje do sporządzenia projektu planu miejscowego zgodnie z przepisami odrębnymi.

W przypadku występowania gruntów leśnych zastosowanie znajdzie zatem zarówno przepis art. 3 ustawy z 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2024 r. poz. 530), jak również przepisy zawarte w art. 7 ust. 1 oraz art. 7 ust. 2 pkt 2 i pkt 5 ustawy z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 82), z których 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, uzyskuje zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne. Zgodnie z art. 2 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, gruntami leśnymi są grunty: określone jako lasy w przepisach ustawy o lasach, 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 wykorzystywany na parkingi leśne i urządzenia turystyczne.**”.

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

- § 9 ust. 2 pkt 1 i 2 uchwały, w ramach ustaleń ogólnych, w brzmieniu: „(...) § 9. *Zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej i komunikacji. (...) 2. **Budowa sieci i urządzeń infrastruktury technicznej:** 1) wzdłuż układów komunikacyjnych w liniach rozgraniczających dróg lub w przestrzeni między linią zabudowy a liniami rozgraniczającymi dróg; 2) **dopuszcza się inne usytuowanie** przy zachowaniu przepisów odrębnych i w sposób nieograniczający zagospodarowania terenu;”;*
- § 9 ust. 7 pkt 1 i 2 uchwały, w ramach ustaleń ogólnych, w brzmieniu: „(...) § 9. *Zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej i komunikacji. (...) 7. W obszarze planu zlokalizowana jest infrastruktura elektroenergetyczna dystrybucyjna: linie napowietrzne niskiego napięcia nn 0,4 kV. Zaopatrzenie w energię elektryczną z istniejących i planowanych sieci elektroenergetycznych napowietrzno - kablowych średniego i niskiego napięcia z zachowaniem następujących warunków: 1) **dopuszcza się budowę nowej infrastruktury technicznej elektroenergetycznej dystrybucyjnej średnich i niskich napięć oraz przebudowę i utrzymanie istniejącej na podstawie przepisów odrębnych z zastosowaniem linii elektroenergetycznych w wykonaniu kablowym lub napowietrznym oraz stacji elektroenergetycznych SN/nN w wykonaniu wewnętrznym lub napowietrznym;** 2) **przyłącza energetyczne nN wykonać jako kablowe z zastosowaniem skrzynek złączowo – pomiarowych, układy pomiaru energii zlokalizować w szafkach pomiarowych usytuowanych w ogrodzeniu (docelowej linii rozgraniczającej drogi) lub w granicach działki, dopuszcza się inne usytuowanie zgodnie z przepisami szczególnymi;**”;*

- § 11 ust. 1 uchwały, dla jednostki terenowej przeznaczonej pod teren lasu, w brzmieniu: „(...) Dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolem **L** ustala się: 1) przeznaczenie podstawowe - teren lasu; 2) zakaz wprowadzania innych funkcji.”,

Rada Gminy Gostynin dopuściła możliwość lokalizowania infrastruktury technicznej poza terenami dróg publicznych, tj. również w ramach terenu przeznaczonego pod las, oznaczonego symbolem L.

Powyższe oznacza, że Rada Gminy Gostynin przeznaczyła część obszaru objętego planem miejscowym pod teren lasu, oznaczony symbolem L, przy czym nie określiła w sposób jednoznaczny zakazu realizacji infrastruktury technicznej na tym terenie, co stanowi o istotnym naruszeniu zasad i trybu sporządzania planu miejscowego.

Należy przy tym zwrócić uwagę na fakt, iż skoro teren ten w zakresie przeznaczenia terenu zakwalifikowany został jako las, to docelowo dla niego zastosowanie znajdą zarówno przepisy ustawy o lasach, jak i o ochronie gruntów rolnych i leśnych, które uniemożliwiają realizację inwestycji na takich terenach, tj. realizacji inwestycji innych niż związanych z gospodarką leśną.

W kontekście poczynionych ustaleń wskazać należy, że **urządzenia infrastruktury technicznej nie zaliczają się do przedsięwzięć związanych z gospodarką leśną, a także nie są uznawane za grunty leśne, w rozumieniu przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz ustawy o lasach**, zaś ich dopuszczenie w planie miejscowym wymaga, w związku z przepisem art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., **wyznaczenia terenów dla ich lokalizacji** i uzyskania zgód właściwych organów na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne. Tym bardziej, że zgodnie z art. 143 ust. 2 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2024 r. poz. 1145): „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”.

Kwestia analogiczna, dotycząca konieczności uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne dla potrzeb realizacji sieci i urządzeń infrastruktury technicznej, była już przedmiotem wielokrotnego stanowiska judykatury, w tym wyrażonych w wyrokach Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z:

- 10 grudnia 2019 r., sygn. akt II OSK 242/18;
- 27 września 2016 r., sygn. akt II OSK 3135/15;
- 21 czerwca 2016 r., sygn. akt II OSK 2592/14;
- 27 listopada 2015 r., sygn. akt II OSK 2253/15;

– 9 czerwca 2014 r., sygn. akt II OSK 3083/13,
a także Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 7 listopada 2014 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 1726/14.

W powyższym zakresie, naruszone zostały przepisy art. 15 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., w związku z art. 3 pkt 2 i art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o lasach regulujących kwestie związane z prowadzeniem gospodarki leśnej. Organ nadzoru wskazuje bowiem, iż na terenach lasów (w lasach) nie jest możliwe prowadzenie urządzeń infrastruktury technicznej, które nie są związane z gospodarką leśną, zaś dopuszczenie takiej możliwości oznacza konieczność określenia odpowiedniej klasy przeznaczenia, innej niż leśna.

Ponadto, w przypadku stwierdzenia występowania lasów, w rozumieniu ustawy o lasach, przed określeniem przeznaczenia dopuszczającego realizację urządzeń infrastruktury technicznej, zastosowanie znajdują przepisy art. 7 ust. 2 pkt 2 i 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, co stanowi o istotnym naruszeniu zasad i trybu sporządzania planu miejscowego.

Wziąwszy wszystkie okoliczności pod uwagę, a także dyspozycję art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. i art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzić należy, iż w przedmiotowej sprawie doszło do istotnego naruszenia zasad, jak i istotnego naruszenia trybu sporządzania planu miejscowego, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Istotność naruszenia zasad i trybu sporządzania planu miejscowego należy przy tym kwalifikować, jako bezwzględny wymóg spełnienia dyspozycji przepisów, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym. Istotność powyższych naruszeń należy również kwalifikować przez pryzmat rozwiązań przestrzennych w nim przyjętych.

Organ nadzoru wskazuje, że naruszenia nieistotne to naruszenia drobne, mało znaczące, nietyczące 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.

W odniesieniu do podstaw stwierdzenia nieważności aktów organu samorządowego przyjmuje się, że już z samego brzmienia art. 91 ust. 1 w związku z art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż tylko istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały (aktu) organu gminy.

Za „*istotne*” naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być akceptowane w demokratycznym państwie prawnym. Zalicza się do nich między innymi

naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (por. M. Stahl, Z. Kmiecik: w Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, str. 101-102). Na powyższe wskazuje również stanowisko judykatury, w tym m.in. wyrażone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 10 października 2017 r. sygn. akt IV SA/Wa 837/17, w którym Sąd stwierdził: „*Za istotne naruszenie prawa uznaje się bowiem uchybienie prowadzące do takich skutków, które nie mogą zostać zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym, które wpływają na treść uchwały. Do takich uchybień należą między innymi: naruszenie przepisów prawa wyznaczających kompetencje do wydania aktu, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał, jeżeli na skutek tego naruszenia zapadła uchwała innej treści, niż gdyby naruszenie nie nastąpiło.*”.

Wobec ogólnie wyznaczonych wskazanymi przepisami ram prawnych i podstaw stwierdzenia nieważności aktów organów jednostek samorządu terytorialnego, wykładnia poszczególnych pojęć użytych w treści tych przepisów dokonywana jest w orzecznictwie sądów administracyjnych, przy uwzględnianiu poglądów doktryny. Wskazana regulacja, określając kategorie wad (istotne naruszenie prawa, nieistotne naruszenie prawa), wyznacza podstawy do stwierdzenia nieważności uchwały.

Za nieistotne naruszenia prawa uznaje się naruszenia drobne, niedotyczące istoty zagadnienia, a zatem będą to takie naruszenia prawa, jak błąd lub nieścisłość prawna niemająca wpływu na materialną treść uchwały. Natomiast do kategorii istotnych naruszeń należy zaliczyć naruszenia znaczące, wpływające na treść uchwały, dotyczące meritum sprawy jak np. naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, przepisów podstawy prawnej podejmowanych uchwał, przepisów ustrojowych, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.

Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 16 września 2008 r., w sprawie sygn. akt SK 76/06 (publ. OTK-A 2008/7/121, Dz. U. z 2008 r. Nr 170, poz. 1053), wydanego na tle kontroli konstytucyjnej dotyczącej art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wyjaśnił, że: „*Działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności, zgodnie z art. 171 ust. 1 Konstytucji RP. Sprawowanie nadzoru ustrojodawca powierzył Prezesowi Rady Ministrów, wojewodom i regionalnym izmom obrachunkowym (art. 171 ust. 2 Konstytucji RP). Nadzór nad działalnością samorządu sprawowany jest według kryterium legalności.*”. Z powyższego wynika, że Konstytucja RP poddaje nadzorowi całą działalność samorządu terytorialnego wyłącznie z punktu

widzenia legalności. Oznacza to, że organ nadzoru może badać działalność jednostki samorządu tylko co do jej zgodności z prawem powszechnie obowiązującym. Organy nadzoru mogą zatem wkraczać w działalność samorządu tylko wówczas, gdy zostanie naruszone prawo, nie są zaś upoważnione do oceny celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez samorząd (Komentarz do Konstytucji RP, Małgorzata Masternak - Kubiak).

Zgodnie z zasadą praworządności, wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej mają obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa. Zobowiązanie organu do działania w granicach prawa oznacza w szczególności, że organ władzy publicznej powinien przestrzegać wszelkich norm związanych z kompetencjami tego organu, przy czym nie chodzi tu tylko o prawo materialne i ustrojowe, lecz także o normy procesowe (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 22 września 2006 r. w sprawie sygn. akt U 4/06, publ. Legalis numer 79197). Z punktu widzenia wszelkich regulacji procesowych istotne jest także, że z zasady legalizmu wynika obowiązek rzetelnego wykonywania przez organy władzy publicznej powierzonych im zadań (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 czerwca 2002 r., w sprawie sygn. akt P 13/01, publ. Legalis numer 54429), przy czym w wyroku tym Trybunał stwierdził również, że zasada ta oznacza, że *na organy władzy publicznej nałożony jest obowiązek działania na podstawie oraz w granicach prawa (art. 7 Konstytucji). Ich działania, podstawa i granice tych działań powinny być ściśle wyznaczone przez prawo. Niedopuszczalne jest zatem działanie bez podstawy prawnej - wykraczające poza te granice (por. np. wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., P 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138).*

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr 27/III/2024 Rady Gminy Gostynin z 26 czerwca 2024 r. „*w sprawie Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego obszar części wsi Białe, gmina Gostynin.*”, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

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

WOJEWODA MAZOWIECKI

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/