



WOJEWODA MAZOWIECKI

LEX-I.4131.62.2017.JF

p. Kiedisiel
p. Włachowska
Warszawa, 13 marca 2017 r.

URZĄD MIEJSKI W ŻELECHOWIE

Wpłynęło dnia 15.03.2017

L. dz. 435 zał.

Podpis G. Majek

Rada Miejska w Żelechowie
ul. Piłsudskiego 47
08 – 430 Żelechów

Rozstrzygnięcie nadzorcze

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXVIII/186/2017 Rady Miejskiej w Żelechowie z dnia 9 lutego 2017 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obrębu geodezyjnego miasta Żelechów oraz dla części obrębów geodezyjnych: Wola Żelechowska, Huta Żelechowska i Kotłówka w gminie Żelechów”, w zakresie ustaleń:

- § 5 pkt 8 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) mierzoną od poziomu terenu istniejącego, a dla budynku od poziomu terenu istniejącego w miejscu najniższej położonego wejścia, usytuowanego ponad poziomem terenu istniejącego, do najwyższej położonego punktu konstrukcji budynku, a dla obiektów budowlanych do najwyższej położonej części stanowiącej element obiektu budowlanego,”;
- § 5 pkt 15 uchwały;
- § 5 pkt 16 uchwały;
- § 5 pkt 19 uchwały;
- § 7 ust. 1 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) ogrodzenie, obiekty małej architektury, (...)”;
- § 7 ust. 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...), urządzenia reklamowe (...)”;
- § 7 ust. 3 uchwały;
- § 9 uchwały;
- § 14 ust. 1 pkt 2 uchwały, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 1R i 1ZL;
- § 14 ust. 1 pkt 4 uchwały, w odniesieniu do gruntów rolnych klasy III oznaczonych symbolem 1R, z wyłączeniem urządzeń służących wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno-spożywczemu, a także pod urządzeniami przeciwpożarowymi i zaopatrzenia rolnictwa w wodę i kanalizację;
- § 14 ust. 1 pkt 4 uchwały, w odniesieniu do gruntów leśnych oznaczonych symbolem 1ZL;

- § 14 ust. 2 pkt 1, 2 i 3 uchwały, w odniesieniu do gruntów rolnych klasy III oznaczonych symbolem 1R, z wyłączeniem urządzeń służących wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno-spożywczemu, a także pod urządzeniami przeciwpożarowymi i zaopatrzenia rolnictwa w wodę i kanalizacji;
- § 14 ust. 2 pkt 1, 2 i 3 uchwały, w odniesieniu do gruntów leśnych oznaczonych symbolem 1ZL;
- § 14 ust. 5 pkt 3 uchwały, w odniesieniu do gruntów rolnych klasy III oznaczonych symbolem 1R, z wyłączeniem urządzeń służących wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno-spożywczemu, a także pod urządzeniami przeciwpożarowymi i zaopatrzenia rolnictwa w wodę i kanalizacji;
- § 14 ust. 5 pkt 3 uchwały, w odniesieniu do gruntów leśnych oznaczonych symbolem 1ZL;
- § 14 ust. 6 uchwały, w odniesieniu do gruntów rolnych klasy III oznaczonych symbolem 1R, z wyłączeniem urządzeń służących wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno-spożywczemu, a także pod urządzeniami przeciwpożarowymi i zaopatrzenia rolnictwa w wodę i kanalizacji;
- § 14 ust. 6 uchwały, w odniesieniu do gruntów leśnych oznaczonych symbolem 1ZL;
- części tekstowej oraz graficznej w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 1PE.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Żelechowie, na sesji w dniu 9 lutego 2017 r., podjęła uchwałę Nr XXVIII/186/2017 „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obrębu geodezyjnego miasta Żelechów oraz dla części obrębów geodezyjnych: Wola Żelechowska, Huta Żelechowska i Kotłówka w gminie Żelechów”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz na podstawie art. 3 ust. 1, art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2016 r. poz. 778 z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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.

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 dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), 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.

Wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej stwarza zaś ryzyko powtórzenia lub modyfikacji norm obecnych w innych aktach prawnych, w tym także norm hierarchicznie wyższych zawartych w ustawach. Skutki takie są trudne do przewidzenia, stąd konieczność ścisłego przestrzegania granic umocowania prawnego do podejmowania uchwał.

Tymczasem, z dokonanej przez organ nadzoru analizy podjętej uchwały wynika, iż w ustaleniach § 5 pkt 8 i 15 uchwały wprowadzono modyfikację norm obowiązujących w innych aktach prawnych.

W § 5 pkt 8 uchwały zdefiniowano bowiem pojęcie „*wysokości zabudowy*”, rozumianej jako: „*(...) całkowitą wysokość obiektów budowlanych, mierzoną od poziomu terenu istniejącego, a dla budynku od poziomu terenu istniejącego w miejscu najniższej położonego wejścia, usytuowanego ponad poziomem terenu istniejącego, do najwyższej położonego punktu konstrukcji budynku, a dla obiektów budowlanych do najwyższej położonej części stanowiącej element obiektu budowlanego,*”, podczas gdy zarówno z przepisów ustawy o p.z.p., jak również z rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, nie wynika możliwość definiowania sposobu pomiaru wysokości, lecz jedynie wymóg określenia gabarytów i **wysokości projektowanej zabudowy**. Co więcej sam sposób pomiaru wysokości budynków określony już został w § 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2015 r. poz. 1422 z późn. zm.), zgodnie z którym „*wysokość budynku, służącą do przyporządkowania temu budynkowi odpowiednich wymagań rozporządzenia, mierzy się od poziomu terenu przy najniższym położonym wejściu do budynku lub jego części, znajdującym się na pierwszej kondygnacji nadziemnej budynku, do górnej powierzchni najwyższego położonego stropu, łącznie z grubością izolacji cieplnej i warstwy ją osłaniającej, bez uwzględniania wyniesionych ponad tę płaszczyznę maszynowni dźwigów i innych pomieszczeń technicznych, bądź do najwyższego położonego punktu stropodachu lub konstrukcji przekrycia budynku znajdującego się bezpośrednio nad pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi*”.

Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 19 października 2015 r., sygn. akt II OSK 2008/15 „*(...) w zaskarżonej uchwale błędnie zdefiniowano pojęcie maksymalnej wysokości zabudowy, gdyż przyjęta definicja w istocie jest definicją "wysokości budynku". Naczelny Sąd Administracyjny w składzie orzekającym w niniejszej sprawie w całości przychylił się do stanowiska przyjętego w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 kwietnia 2015 r., II OSK 2196/13, iż pojęcie "zabudowy" jest pojęciem szerszym niż pojęcie "budynku". W świetle art. 3 pkt 1*

ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.) obiektami budowlanymi są budynki, budowle i obiekty małej architektury. Nie sposób odmówić trafności poglądowi formułowanemu w orzecznictwie, iż obowiązek określenia w planie zasad kształtowania zabudowy dotyczy nie tylko budynków, lecz również innych obiektów budowlanych w rozumieniu przepisów Prawa budowlanego, zatem przyjęcie definicji wysokości zabudowy odnoszącej się wyłącznie do budynków powodowałoby, iż dokonywanie pomiaru wysokości innych obiektów budowlanych mogłoby być niewykonalne (por. wyroki NSA: z 28 listopada 2014 r., II OSK 1562/13; z 28 września 2009 r., II OSK 1549/08). Trafnie zauważa się również, że do pojęcia warunków "zabudowy" nawiązuje przepis art. 59 ust. 1 u.p.z.p., w którym jest mowa o konieczności uzyskania decyzji ustalającej warunki zabudowy w przypadku, gdy brak jest miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i inwestor planuje zmianę zagospodarowania terenu, polegającą na budowie obiektu budowlanego lub wykonaniu innych robót budowlanych, a także zmianę sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części. W rozumieniu tego przepisu "zabudową" jest więc nie tylko budowa budynku, lecz również budowa innego obiektu budowlanego. Przyznać należy zatem rację organowi nadzoru, który w odpowiedzi na skargę kasacyjną zasadnie wywodzi, że wysokość zabudowy nie może być utożsamiana z wysokością budynków, gdyż w skład zabudowy mogą wchodzić także inne obiekty budowlane. Z powyższego wynika, że ustalenie, iż w zaskarżonej uchwale definicję wysokości zabudowy zawężono do definicji wysokości budynku uprawniało Sąd I instancji do stwierdzenia, iż rozstrzygnięcie organu nadzoru stwierdzające nieważność § 2 pkt 13 miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego podjęte zostało z naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. (...) Prawidłowa wykładnia art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. w związku z § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zatem prowadzi do wniosku, że zdefiniowanie w planie miejscowym wysokości zabudowy polega na przyjęciu ustaleń określających gabaryty i wysokość projektowanej zabudowy, nie zaś dotyczących określenia sposobu pomiaru wysokości budynków, który w sposób wiążący określony został w § 6 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych. Zgodnie bowiem z tym przepisem, wysokość budynku, służąca do przyporządkowania temu budynkowi odpowiednich wymagań rozporządzenia, mierzy się od poziomu terenu przy najniższym położonym wejściu do budynku lub jego części, znajdującym się na pierwszej kondygnacji nadziemnej budynku, do górnej powierzchni najwyższego położonego stropu, łącznie z grubością izolacji cieplnej i warstwy ją osłaniającej, bez uwzględniania wyniesionych ponad tę płaszczyznę maszynowni dźwigów i innych pomieszczeń technicznych, bądź do najwyższego położonego punktu stropodachu lub konstrukcji przekrycia budynku znajdującego się bezpośrednio nad pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi. Treść § 6 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, w jego brzmieniu obowiązującym od dnia 8 lipca 2009 r. wskazującym na to, że "wysokość budynku, służąca do przyporządkowania temu budynkowi odpowiednich wymagań rozporządzenia, mierzy się..." istotnie wskazuje, co akcentowane jest w skardze kasacyjnej, że zamiarem ustawodawcy było stosowanie zawartej w nim definicji do sytuacji związanych z oceną spełnienia przez budynek wymagań zawartych w tym rozporządzeniu. Trudno jednak zrozumieć, co skarżący ma na uwadze stawiając stanowczą tezę, że stosowanie tej definicji jest ograniczone wyłącznie do tego rodzaju sytuacji. Zgodnie z art. 35 ust. 1 Prawa budowlanego, właściwy organ przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę lub odrębnej decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego sprawdza, m.in., zgodność projektu budowlanego z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu) oraz zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu z przepisami, w tym przepisami techniczno-budowlanymi. W związku z tym, że na podstawie ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego sporządza się projekt budowlany, to ustalenia te nie mogą pozostawać w sprzeczności z normami prawnymi zawartymi w rozporządzeniu wykonawczym do ustawy - Prawo budowlane. Uwzględniając te powiązania podzielić należy pogląd wyrażany w orzecznictwie

sądowoadministracyjnym, iż ustanowienie w planie miejscowym innych zasad pomiaru budynku niż przyjęte w przepisie prawa powszechnie obowiązującego, jakim jest § 6 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, może powodować wątpliwości interpretacyjne wśród adresatów norm i organów stosujących prawo budowlane (wyrok NSA z 2 kwietnia 2015 r., II OSK 2196/13).”.

Zdaniem organu nadzoru wskazane uregulowania § 5 pkt 8 uchwały, w brzmieniu: „(...) mierzoną od poziomu terenu istniejącego, a dla budynku od poziomu terenu istniejącego w miejscu najniższej położonego wejścia, usytuowanego ponad poziomem terenu istniejącego, do najwyższej położonej punktu konstrukcji budynku, a dla obiektów budowlanych do najwyższej położonej części stanowiącej element obiektu budowlanego,” wykraczają poza przyznaną kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

Zważyć przy tym należy, że z woli samego ustawodawcy, sporządzany plan miejscowy ma być zgodny z przepisami odrębnymi (wymóg art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p.), zaś z mocy ustaleń art. 15 ust. 2 i 3 ustawy o p.z.p. nie wynika by organ stanowiący miał możliwość dowolnego, naruszającego przepisy odrębne, definiowania sposobu dokonywania pomiaru wysokości budynków. Powyższe należy rozpatrywać również w kontekście przepisu art. 35 ust. 1, w związku z art. 34 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2016 r. poz. 290 z późn. zm.).

Ponadto, definicja zawarta w § 5 pkt 15 uchwały, w brzmieniu: „Ilekoć w przepisach uchwały jest mowa o: (...) 15) zabudowie technicznej- należy przez to rozumieć zespół pomieszczeń przeznaczonych dla urządzeń służących do funkcjonowania i obsługi technicznej budynku,” jest modyfikacją definicji „pomieszczenia technicznego”, określonej w § 3 pkt 12 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Tym samym naruszono zasady sporządzania planu, pojmowane jako merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy, w zakresie zawartości ustaleń planu, co na mocy art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., skutkuje stwierdzeniem ich nieważności.

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

Stanowisko organu nadzoru jest tożsame ze stanowiskiem judykatury, iż „praktyka formułowania kilku definicji legalnych nie tylko nie spełnia funkcji dla której stosuje się ten środek techniki prawodawczej, ale dodatkowo powoduje merytorycznie nieuzasadnione wątpliwości interpretacyjne, prowadząc tym samym do niejednołitości rozumienia danego terminu, a w konsekwencji – niejednołitości decydowania przy wykorzystaniu takich definicji do budowy stosownej normy prawnej. Ma więc skutek dysfunkcyjny w stosunku do celów związanych z definiowaniem legalnym, co jednoznacznie skłania do braku akceptacji takiej praktyki” (wyrok NSA w Warszawie z dnia 28 maja 2010 r., sygn. akt II OSK 531/10; opubl. LEX nr 673876).

W świetle art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także Rady Miejskiej w Żelechowie, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. W zakresie konieczności przestrzegania granic kompetencji ustawowej oraz działania na podstawie i w granicach prawa należy przyjąć, iż organ stanowiący, podejmując akty prawne (zarówno akty prawa miejscowego, jak i akty, które nie są zaliczane do tej kategorii aktów prawnych) w oparciu o normę ustawową, musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek

formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Upoważnienie do wydawania przepisów wykonawczych odgrywa bowiem podwójną rolę – formalną, tworząc podstawę kompetencyjną do wydawania aktów prawnych, oraz materialną, będąc gwarancją spójności systemu prawa oraz koherencji treściowej przepisów. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): „*Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym, jak: zakaz domniemywania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do stanowienia aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań, a także mając na względzie art. 7 konstytucji, należy przyjąć, że konstytucja zamyka system źródeł prawa powszechnie obowiązującego w sposób przedmiotowy – wymieniając wyczerpująco formy aktów normatywnych powszechnie obowiązujących, oraz podmiotowy – przez jednoznaczne wskazanie organów uprawnionych do wydawania takich aktów normatywnych*”.

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

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

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

Ponadto, organ nadzoru dokonując oceny prawnej podjętej uchwały stwierdza, iż w ramach:

- § 5 pkt 16 uchwały, w brzmieniu: „*Ilekroć w przepisach uchwały jest mowa o: (...) 16) ogrodzeniu pełnym - należy przez to rozumieć mur pełny lub takie ogrodzenie, w którym*

powierzchnia prześwitów widocznych z kierunku prostopadłego do elewacji ogrodzenia wynosi mniej niż 35% na każdy metr bieżący ogrodzenia.”;

- § 5 pkt 19 uchwały, w brzmieniu: „Ilekoć w przepisach uchwały jest mowa o: (...) 19) wielkogabarytowych urządzeniach reklamowych - należy przez to rozumieć elementy reklamowe wolnostojące lub umieszczone na obiekcie budowlanym lub ogrodzeniu: a) płaszczyznowe - o powierzchni ekspozycji większej niż 3,0 m², trójwymiarowe - o wymiarach, z których co najmniej jeden przekracza 1,5 m, c) o wysokości najwyższej krawędzi elementu przekraczającej 2,5 m od poziomu przyległego terenu.”;
- § 7 ust. 1 – 3 uchwały, w brzmieniu: „W zakresie zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego ustala się: 1. Budynki (także **ogrodzenie, obiekty małej architektury**, detal architektoniczny oraz zieleni) przez zastosowanie odpowiedniej skali, formy architektonicznej, materiałów użytych do wykończenia elewacji kolorystyki powinny być harmonijnie wpisane w otaczający krajobraz w nawiązaniu do miejscowych uwarunkowań. 2. Oświetlenie budynków, zagospodarowanie terenu, formę zieleni urządzonej, **urządzenia reklamowe** należy realizować w oparciu o spójny projekt architektoniczny. 3. **Obiekty małej architektury** należy kształtować jako spójne w formie, kolorze i materiale z zabudową realizowaną w obrębie terenu inwestycji.”;
- § 9 uchwały, w brzmieniu: „W zakresie zasad kształtowania krajobrazu ustala się: 1. Zakazuje się budowy ogrodzeń o wysokości powyżej 1,80 m. 2. Zakazuje się stosowania ogrodzeń pełnych. 3. Zakaz realizacji wielkogabarytowych urządzeń reklamowych z wyłączeniem elementów Gminnego Systemu Informacji. 4. Dopuszcza się wyłącznie realizację: 1) tablic reklamowych o powierzchni nie większych niż 3,0 m², 2) szyldów o powierzchni nie większej niż 1,0 m². 5. Dopuszcza się umieszczanie tablic reklamowych i szyldów wyłącznie w obrębie nieruchomości stanowiącej miejsce lokalizacji obiektu, którego dotyczy i wyłącznie na budynkach lub powtarzalnych elementach małej architektury, specjalnie w tym celu zaprojektowanej. 6. Dla tablic reklamowych i szyldów na ogrodzeniach ustala się umieszczanie wyłącznie w strefie wejść i wjazdów, której szerokość wynosi po 1,5 m w każdą stronę wejścia lub wjazdu. 7. Tablice reklamowe i szyldy na ogrodzeniach nie mogą wystawać ponad ogrodzenie więcej niż 0,5 m. 8. Ustalenia dodatkowe dla obszaru zawartego w wyznaczonej strefie „A”- pełnej ochrony historycznej struktury przestrzennej: 1) dopuszcza się realizację na każdej działce budowlanej reklam na elewacji budynku, w formie tablicy reklamowej lub szyldu będącego nazwą budynku lub działalności w nim prowadzonej, pod warunkiem ograniczenia wysokości tablicy reklamowej lub szyldu do 1,0 m, 2) neony umieszczane na dachach budynków będą ażurowe a ich wysokość nie przekroczy 1,5 m, 3) szyldy mogą być umieszczane w obrębie kondygnacji parteru.”;

zawarto ustalenia dotyczące reklam oraz ogrodzeń, w tym zakazu ich realizacji, które wykraczają poza zakres delegacji ustawowej określonej w art. 15 ustawy o p.z.p. Tymczasem stosownie do dyspozycji art. 37a ustawy o p.z.p. zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, mogą być jedynie przedmiotem regulacji w formie oddzielnej uchwały, będącej aktem prawa miejscowego (vide art. 37a ust. 4 ustawy o p.z.p.), przy czym w uchwale tej zgodnie z dyspozycją art. 37a ust. 3 ustawy o p.z.p., rada gminy może ustalić zakaz sytuowania ogrodzeń oraz tablic reklamowych i urządzeń reklamowych, z wyłączeniem szyldów.

W tym miejscu wskazać należy, iż z dniem 11 września 2015 r. weszła w życie ustawa z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz. U. poz. 774 z późn. zm.), która zawiera nowe regulacje dotyczące wprowadzania w gminie zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, w miejsce obowiązujących dotychczas

unormowań zawartych w art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy o p.z.p., a więc ustaleń o charakterze fakultatywnym zawieranych w ramach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Uchylenie art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy o p.z.p., które nastąpiło na mocy art. 7 pkt 3 lit. b ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu, oraz dodanie do ustawy o p.z.p. nowych rozwiązań prawnych, stosownie do których, o tym, czy zostaną wprowadzone zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, rada gminy decyduje odrębna od planu miejscowego uchwałą.

Postanowienia uchwały podjętej na podstawie art. 37a ust. 1 ustawy o p.z.p., obowiązują niezależnie od treści uchwały w sprawie planu miejscowego, która też jest aktem prawa miejscowego. Z kolei zgodnie z art. 12 ust. 2 ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu „Regulacje miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego obowiązujących w dniu wejścia w życie ustawy i przyjętych na podstawie art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy zmienianej w art. 7, w brzmieniu dotychczasowym, obowiązują do dnia wejścia w życie uchwały, o której mowa w art. 37a ust. 1 ustawy zmienianej w art. 7, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.”. Powyższe oznacza, iż z chwilą wejścia w życie takiej uchwały przestaną obowiązywać regulacje planów miejscowych w tym zakresie.

Jednocześnie ustawodawca w art. 12 ust. 3 ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu wskazał, iż „Do projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w stosunku do których podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu, nieuchwalonych przez radę gminy do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe.”. Przedmiotowy przepis nie ma jednak zastosowania w tym przypadku albowiem proces sporządzania ww. planu został zainicjowany uchwałą Rady Miejskiej w Żelechowie Nr XII/84/2015 w dniu 5 listopada 2015 r.

Podsumowując należy stwierdzić, iż w związku z utratą mocy art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy o p.z.p. Rada Miejska w Żelechowie nie miała podstaw prawnych do regulowania ww. kwestii.

Dokonując oceny prawnej podjętej uchwały organ nadzoru stwierdził także, iż Rada Miejska w Żelechowie dopuściła lokalizowanie nowych sieci i urządzeń infrastruktury technicznej zarówno na terenie istniejących lasów oznaczonych symbolem 1ZL, pomimo ustaleń § 8 ust. 5 oraz § 13 ust. 1 uchwały, jak również na terenach rolnych klasy III oznaczonych symbolem 1R. Jak wynika bowiem z ustaleń zawartych w:

- § 14 ust. 1 pkt 2 i 4 uchwały, w brzmieniu: „1. Ustalenia w zakresie obsługi komunikacyjnej terenu. (...) 2) Ustala się, w obrębie linii rozgraniczających, realizację elementów dróg oraz urządzeń technicznych. (...) 4) **Dopuszcza się lokalizację** urządzeń infrastruktury technicznej, obiektów małej architektury, lokalizowanie niewyznaczonych na rysunku planu urządzeń pomocniczych i sieci infrastruktury technicznej, w tym komunikacyjnych, niezbędnych dla obsługi terenu.”;
- § 14 ust. 2 pkt 1 – 3 uchwały, w brzmieniu: „2. Ustalenia w zakresie obsługi terenu w infrastrukturę techniczną. 1) Ustala się utrzymanie przebiegów i lokalizacji istniejących sieci, urządzeń i obiektów infrastruktury technicznej zlokalizowanych na terenie objętym planem, zapewniając **możliwość ich rozbudowy, przebudowy i modernizacji**. 2) **Dopuszcza się prowadzenie nowych sieci infrastruktury technicznej pod warunkiem, że nie będą naruszać pozostałych ustaleń planu oraz przepisów odrębnych**. 3) **Dopuszcza się lokowanie** obiektów infrastruktury technicznej takich jak stacje transformatorowe, podziemne przepompownie ścieków czy stacje telekomunikacyjne **na całym obszarze planu**.”;

- § 14 ust. 5 pkt 3 uchwały, w brzmieniu: „5. Ustala się następujące zasady zaopatrzenia w zakresie elektroenergetyki: (...) 3) **Dopuszcza się realizację nowych stacji rozdzielczych, transformatorowych oraz transformatorowo – rozdzielczych.**”;
- § 14 ust. 6 pkt 1 – 2 uchwały, w brzmieniu: „6. Ustala się następujące zasady zaopatrzenia w zakresie telekomunikacji 1) **Dopuszcza się lokalizację nowych sieci i urządzeń infrastruktury telekomunikacji, pod warunkiem zgodności z przepisami odrębnymi.** 2) **Ustala się budowę, rozbudowę, przebudowę sieci telekomunikacyjnej wyłącznie jako podziemnej kablowej oraz radiowej.**”.

Co prawda z ustaleń zawartych w § 13 ust. 1 uchwały wynika, że „1. Dla terenów istniejących lasów, oznaczonych na rysunku planu symbolami 1ZL ustala się zakaz zabudowy, za wyjątkiem niewyznaczonych dojeżdż i dojazdów oraz obiektów związanych z gospodarką leśną, zgodnie z przepisami odrębnymi.”, jednakże porównanie ustaleń ww. jednostki redakcyjnej z ustaleniami § 14 uchwały, prowadzi do wniosku, że przywołane powyżej ustalenia, wykluczają się wzajemnie.

Z przytoczonych ustaleń uchwały wynika, że w planie nie ustalono w jednoznaczny sposób lokalizowania nowych sieci i urządzeń infrastruktury technicznej na ww. terenach, co narusza dyspozycję § 4 pkt 9 lit. a i b rozporządzenia w sprawie zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w związku z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p. Zawarcie w planie miejscowym ustaleń w powyższym zakresie, należy do obowiązujących elementów tego planu oraz do wyłącznej kompetencji organów gminy. Przesądzenie o lokalizacji ww. sieci i urządzeń ma istotne znaczenie, z uwagi na fakt występowania w granicach obszaru objętego planem gruntów rolnych i leśnych, które wymagają uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia na cele nierolnicze i nieleśne, przy czym zgoda ta może być uzyskana tylko w procedurze sporządzania planu miejscowego, o czym szerzej w dalszej części uzasadnienia niniejszego rozstrzygnięcia.

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 dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 909 z późn. zm.);
- ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2015 r. poz. 2100 z późn. zm.);
- ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2016 r. poz. 2147 z późn. zm.).

Z części tekstowej i graficznej planu wynika, że w obszarze objętym planem znajdują się grunty leśne stanowiące teren oznaczony symbolem 1ZL oraz grunty rolne klasy III oznaczone symbolem 1R, na których dopuszczono lokalizowanie nowych sieci i urządzeń infrastruktury technicznej.

W ocenie organu nadzoru, dopuszczenie możliwości lokalizacji ww. inwestycji na gruntach leśnych i rolnych klasy III, wymaga **wyznaczenia terenów dla ich lokalizacji i uzyskania zgód** właściwych organów na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze, tym bardziej, iż przedmiotowe zapisy dotyczą możliwości lokalizacji wielu inwestycji wymagających trwałego wyłączenia gruntu z produkcji rolnej, a więc inwestycji, w wyniku których dalsze prowadzenie gospodarki rolnej i leśnej nie jest możliwe.

Zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., w związku z art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, grunty rolne klasy I – III oraz nie spełniające warunków, o których mowa w art. 7 ust. 2a ustawy, dla których ustalono w planie miejscowym przeznaczenie inne niż rolne, wymagają uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi, natomiast zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., w związku z art. 7 ust. 2 pkt 2 i 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych,

każdy grunt leśny, dla którego ustalono w planie miejscowym przeznaczenie inne niż leśne, wymaga zgody właściwego organu na zmianę przeznaczenia, gruntów leśnych na cele nieleśne. 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 „pozostałych gruntów leśnych - wymaga 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 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 przeciwerozyjnymi, rodzinnych ogrodów działkowych i ogrodów botanicznych, pod urządzeniami: melioracji wodnych, przeciwpowodziowych i przeciwpożarowych, zaopatrzenia rolnictwa w wodę, kanalizacji oraz utylizacji ścieków i odpadów dla potrzeb rolnictwa i mieszkańców wsi, zrekultywowane dla potrzeb rolnictwa, torfowisk i oczek wodnych, pod drogami dojazdowymi do gruntów rolnych. Natomiast w myśl art. 2 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, **gruntami leśnymi są grunty**: określone jako lasy w przepisach o lasach, zrekultywowane dla potrzeb gospodarki leśnej oraz grunty pod drogami dojazdowymi do gruntów leśnych (art. 2 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i 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, 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 oraz ograniczaniu zmian naturalnego ukształtowania powierzchni ziemi;
- 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 produkcyjności oraz ograniczaniu zmian naturalnego ukształtowania powierzchni ziemi.

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.

Pojęcie urządzeń infrastruktury technicznej określone zostało w art. 143 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, do którego odwołuje się także art. 2 pkt 13 ustawy o p.z.p. Zgodnie z ww. przepisem ustawy o gospodarce nieruchomościami „Przez budowę urządzeń infrastruktury technicznej rozumie się budowę drogi oraz wybudowanie pod ziemią, na ziemi albo nad ziemią przewodów lub urządzeń wodociągowych, kanalizacyjnych, ciepłowniczych, elektrycznych, gazowych i telekomunikacyjnych”.

Tymczasem, w ww. ustaleniach § 14 uchwały, Rada Miejska w Żelechowie dopuściła lokalizowanie przedsięwzięć infrastrukturalnych nie związanych z gospodarką rolną na gruntach rolnych klasy III i nie związanych z gospodarką leśną, dla których, jak wynika z dokumentacji prac planistycznych:

- w odniesieniu do terenów rolnych (1R), nie uzyskano zgody właściwego organu, na zmianę ich przeznaczenia na cele nierolnicze (decyzja Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 12 grudnia 2016 r., znak: GZ.tr.602.451.2016);
- w odniesieniu do terenów istniejących lasów (1ZL), nie wystąpiono do właściwych organów o wyrażenie zgody na zmianę ich przeznaczenia na cele nieleśne.

Oznacza to, że organ sporządzający plan miejscowy nie uzyskał stosownej zgody na zmianę przeznaczenia tych gruntów rolnych i leśnych, które upoważniałyby do dopuszczenia lokalizowania na nich nowych sieci i urządzeń infrastruktury technicznej nie związanych z gospodarką rolną i leśną.

Należy przy tym wskazać, iż plan miejscowy w tym zakresie nie powinien odwoływać się do przepisów odrębnych (*vide* § 14 ust. 2 pkt 2 i ust. 6 pkt 1 uchwały), ale wprost literalnie powinien zawierać ustalenia, które spełniają warunki określone w tych przepisach. Powyższe oznacza, iż obowiązkiem Rady Miejskiej w Żelechowie było jednoznaczne wskazanie, które z sieci i urządzeń infrastruktury technicznej są dopuszczone do realizacji, które zaś są zabronione. Powyższy wymóg wynika także z dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p. i § 4 pkt 9 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W związku z powyższym, podkreślić należy, iż dopuszczenie do lokalizacji infrastruktury technicznej bez uzyskania wymaganej prawem zgody, narusza w sposób istotny zasady oraz tryb sporządzania planu miejscowego. Tym samym niezbędne jest stwierdzenie nieważności ustaleń:

- § 14 ust. 1 pkt 2 uchwały, w zakresie sformułowania „(...) w obrębie linii rozgraniczających, (...)”, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 1R i 1ZL;
- § 14 ust. 1 pkt 4 uchwały, w odniesieniu do gruntów rolnych klasy III oznaczonych symbolem 1R, z wyłączeniem urządzeń służących wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno-spożywczemu, a także pod urządzeniami przeciwpożarowymi i zaopatrzenia rolnictwa w wodę i kanalizacji;

- § 14 ust. 1 pkt 4 uchwały, w odniesieniu do gruntów leśnych oznaczonych symbolem 1ZL;
- § 14 ust. 2 pkt 1 – 3 uchwały, w odniesieniu do gruntów rolnych klasy III oznaczonych symbolem 1R, z wyłączeniem urządzeń służących wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno-spożywczemu, a także pod urządzeniami przeciwpożarowymi i zaopatrzenia rolnictwa w wodę i kanalizację;
- § 14 ust. 2 pkt 1 – 3 uchwały, w odniesieniu do gruntów leśnych oznaczonych symbolem 1ZL;
- § 14 ust. 5 pkt 3 uchwały, w odniesieniu do gruntów rolnych klasy III oznaczonych symbolem 1R, z wyłączeniem urządzeń służących wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno-spożywczemu, a także pod urządzeniami przeciwpożarowymi i zaopatrzenia rolnictwa w wodę i kanalizację;
- § 14 ust. 5 pkt 3 uchwały, w odniesieniu do gruntów leśnych oznaczonych symbolem 1ZL;
- § 14 ust. 6 pkt 1 – 2 uchwały, w odniesieniu do gruntów rolnych klasy III oznaczonych symbolem 1R, z wyłączeniem urządzeń służących wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno-spożywczemu, a także pod urządzeniami przeciwpożarowymi i zaopatrzenia rolnictwa w wodę i kanalizację;
- § 14 ust. 6 pkt 1 – 2 uchwały, w odniesieniu do gruntów leśnych oznaczonych symbolem 1ZL.

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

Kwestia 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 dnia 27 września 2016 r., sygn. akt II OSK 3135/15, w którym Sąd stwierdził: „*Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. i § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. poprzez przyjęcie, że doszło do istotnego naruszenia przepisów poprzez brak parametrów zabudowy i wskaźników kształtowania zabudowy dla obiektów dopuszczonych na terenach rolnych i leśnych związanych z gospodarką rolną i leśną. W pierwszej kolejności podzielić należy pogląd Sądu I instancji, że z brzmienia zakwestionowanych w punkcie 21 i 22 zaskarżonego wyroku przepisów planu wynika, że na terenach rolnych i leśnych dopuszczono do sytuowania obiektów kubaturowych związanych z gospodarką rolną i leśną. W konsekwencji konieczne było określenie parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy. Zauważyć także należy, że w uzasadnieniu skargi kasacyjnej niezasadnie zarzucono Sądowi I instancji, jakoby uznał, że przez dopuszczenie lokalizacji obiektów związanych z produkcją rolną, hodowlaną, ogrodnictwem, leśną i rybacką na terenach rolnych i obiektów związanych z gospodarką leśną na terenach leśnych doszło do zmiany przeznaczenia gruntów wymagającej uzyskania zgody, o której mowa w art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Zakwestionowane w punktach 23-24 zaskarżonego wyroku regulacje planu dotyczą bowiem obiektów infrastruktury technicznej (§ 7 ust. 8 uchwały) oraz urządzeń inżynierskich (§ 14 ust. 10 uchwały), a realizacja takich urządzeń na terenie leśnym, jak słusznie ocenił Sąd I instancji, z uwagi na ich naturę, może wyłączać leśne użytkowanie gruntu.*”;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 21 czerwca 2016 r., w sprawie sygn. akt II OSK 2592/14, w którym Sąd stwierdził „*Nie zasługiwał również na uwzględnienie zarzut naruszenia art. 17 pkt 6 lit. c u.p.z.p. Przepis ten formułuje obowiązek wójta, burmistrza,*

prezydenta miasta wystąpienia o zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, jeżeli wymagają tego przepisy odrębne. Przewidziana w zaskarżonym planie możliwość usytuowania na gruntach leśnych urządzeń i sieci infrastruktury technicznej nie może być, jak słusznie zauważył Sąd, uznana za działalność związana z prowadzeniem gospodarki leśnej. W tej sytuacji dla możliwości przyjęcia takiego przeznaczenia gruntów leśnych wymagana była zgoda na zmianę przeznaczenia tych gruntów na cele nieleśne, takiej zaś zgody nie przedstawiono. Prawdłowości przyjętego stanowiska nie zmienia powoływana przez organ okoliczność, że realizacja takich postanowień planu nie uniemożliwia leśnego wykorzystania tych terenów.”;

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 listopada 2015 r., w sprawie sygn. akt II OSK 2253/15, w którym Sąd stwierdził, iż: „Nie są zasadne zarzuty naruszenia przepisów prawa materialnego. Przyjęty przez Sąd zasadniczy element w interpretacji przepisów prawa, którymi związana jest rada gminy uchwalając miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest to, że w obowiązującej regulacji prawnej obowiązuje państwowy i samorządowy ład przestrzenny. Decydując się na odejście od państwowego porządku prawnego przez przejście na samorządowy ład przestrzenny, regulacja w planie musi pozostawać w zgodzie z prawem a nadto być regulacją pełną. Przepisy prawa a zatem ustaw o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz przepisy wykonawcze wyznaczają przedmiot tej pełnej regulacji miejscowego planu zagospodarowania, co oznacza, że braki w tym zakresie przesądzą o naruszeniu prawa. W zaskarżonym wyrok Sąd zasadnie wywiódł naruszenie art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 7 ust. 2 pkt 2 i 5 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r. poz. 1205) i art. 3 pkt 2 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r. poz. 1153 ze zm.). Według art. 3 pkt 2 ustawy o lasach "Lasem w rozumieniu ustawy jest grunt: związany z gospodarką leśną, zajęty pod wykorzystywane dla potrzeb gospodarki leśnej: budynki i budowle, urządzenia melioracji wodnych, linie podziału przestrzennego lasu, drogi leśne, tereny pod liniami energetycznymi, szkółki leśne, miejsca składowania drewna, a także wykorzystywany na parkingi leśne i urządzenia turystyczne". Tereny pod liniami energetycznymi muszą pozostawać w związku z potrzebami gospodarki leśnej. Sąd przeprowadził w tym zakresie w pełni prawidłową wykładnię wskazując, że przeznaczenie na projektowane sieci uzbrojenie, obiekty i urządzenia infrastruktury technicznej nie pozostają w związku z gospodarką leśną i potrzebami gospodarki leśnej w zakresie wyznaczonym w planie.”;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 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 wprowadzie zwraca uwagę, że ustalenia § 28 ust. 2 uchwały, umożliwiają lokalizację infrastruktury na całym obszarze objętym planem, a więc również na terenach rolnych i leśnych, co jest niedopuszczalne, gdyż "może prowadzić do obejścia wymogu uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne", z drugiej jednak strony Sąd nie dostrzega analogii pomiędzy zakwestionowanymi ustaleniami § 28 ust. 2 uchwały, a regulacjami niezakwestionowanymi w odniesieniu do "orientacyjnych przebiegów napowietrznych pasów linii elektroenergetycznych", a tym samym przebiegu samych linii. Tymczasem takie ujęcie w planie oznacza również możliwość budowy linii, w sposób dowolny w ramach obszaru objętego planem miejscowym, w tym również w ramach terenów rolnych i leśnych. Co więcej Sąd nie zwrócił uwagi na fakt, że "orientacyjny przebieg" owych linii na rysunku planu miejscowego uwidoczniony został również na terenach rolnych i leśnych, a więc w odniesieniu, do których stwierdził nieważność.”;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 listopada 2014 r., w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 1726/14, w którym Sąd stwierdził, iż: „Za zasadny uznać również należy

zawarty w skardze wniosek o stwierdzenie nieważności § 28 ust. 2 i § 29 zaskarżonej uchwały. Z § 28 ust. 2 wynika, że jeżeli w wyniku zastosowanych rozwiązań technicznych nie można zlokalizować sieci infrastruktury technicznej na terenach, o których mowa w ust. 1, to jest na terenach dróg publicznych, ze względu na konieczność zachowania minimalnych odległości pomiędzy sieciami, dopuszcza się ich sytuowanie na pozostałych terenach. **Tego rodzaju zapis oznacza, że sieci infrastruktury technicznej mogłyby być lokalizowane na terenach rolniczych i leśnych bez wymaganej prawem zgody na zmianę ich przeznaczenia na cele nierolnicze i nieleśne (art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym).** § 29 miejscowego planu stanowi, że budowę sieci i obiektów infrastruktury technicznej o powierzchni zabudowy do 40 m², obiektów niewymagających uzyskania pozwolenia na budowę, ścieżek, dojazdów i dojazdów do budynków, traktuje się jako zagospodarowanie terenu uzupełniające i towarzyszące zagospodarowaniu wynikającemu z przeznaczenia terenu i dopuszcza się ją na wszystkich terenach, jeśli nie stoi to w sprzeczności z ustaleniami planu dla poszczególnych terenów. Przytoczony wyżej zapis miejscowego planu oznacza, że Rada Gminy samodzielnie określiła, jakie działania nie będą skutkowały zmianą przeznaczenia terenu. Tego rodzaju uregulowania uznać należy za niedopuszczalne, gdyż mogą prowadzić do modyfikacji przepisów wynikających z ustawy i obejścia wymogu uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne.”.

Ponadto wskazać należy, iż organ nadzoru wydał rozstrzygnięcie nadzorcze znak: LEX-I.4131.61.2017.JF, stwierdzające nieważność uchwały Nr XXVIII/185/2017 Rady Miejskiej w Żelechowie z dnia 9 lutego 2017 r. „w sprawie „*Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Żelechów*””, zatem dokonując analizy przedmiotowej uchwały w sprawie planu stwierdzono, że narusza ona ustalenia „*Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Żelechów*” przyjętego uchwałą Nr LI/367/14 Rady Miejskiej w Żelechowie z dnia 30 września 2014 r., zwanego dalej „*Studium*”.

Wiążący charakter studium wynika z przepisu art. 9 ust. 4 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „*Ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych*”, ale również z przepisu art. 15 ust. 1 zd. 1 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „*Wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem, wraz z uzasadnieniem.*” oraz art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., w myśl którego plan miejscowy uchwała rada gminy po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Szczególny charakter studium i jego znaczenie w procesie planistycznym podkreśla ustawodawca w art. 27 ustawy o p.z.p. stanowiąc, iż zmiana studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane. Jednocześnie, stosownie do art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Skoro zarówno plan miejscowy, jak i studium składają się z części tekstowej i graficznej, a ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, to w celu zbadania czy ustalenia planu miejscowego nie naruszają ustaleń studium konieczne jest nie tylko porównanie części graficznej (rysunku) planu i studium, ale również tekstu planu z tekstem studium. Zakres i sposób tego związania uzależniony jest od ustaleń zawartych w studium, od zakresu i szczegółowości ustaleń w części tekstowej, a także stopnia powiązania części tekstowej z częścią graficzną. Zawsze jednak – niezależnie od zawartości części tekstowej i części graficznej studium – podstawę stwierdzenia, że plan miejscowy nie narusza ustaleń studium, w rozumieniu art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., stanowią łącznie część tekstowa oraz część graficzna planu miejscowego i studium.

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

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

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

Tymczasem, organ nadzoru wskazuje, że analiza rysunku Studium, wraz z legendą oraz tekstu Studium przyjętego uchwałą Nr LI/367/14 Rady Miejskiej w Żelechowie z dnia 30 września 2014 r., prowadzi do wniosku, iż w przeciwieństwie do Studium przyjętego uchwałą Nr XXVIII/185/2017 Rady Miejskiej w Żelechowie z dnia 9 lutego 2017 r., poprzednie Studium nie wymienia, w ramach kierunków zmian w strukturze przestrzennej gminy, przeznaczenia terenów *lokalizacji urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100 kW – elektrowni fotowoltaicznej*. Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, iż ustalenia planu odnoszące się do terenu oznaczonego symbolem 1PE, stanowiącego teren zabudowy produkcyjnej – farmy fotowoltaicznej, pozostają w sprzeczności z ustaleniami Studium przyjętego uchwałą Nr LI/367/14 Rady Miejskiej w Żelechowie z dnia 30 września 2014 r., obowiązującego w dacie podjęcia przedmiotowej uchwały w związku z wydanym rozstrzygnięciem nadzorczym do nowego studium, w zakresie przeznaczenia terenu. Zgodnie bowiem z częścią graficzną Studium przedstawiającą kierunki zagospodarowania przestrzennego, stanowiącą załącznik nr 3 do uchwały Nr LI/367/14 Rady Miejskiej w Żelechowie z dnia 30 września 2014 r., teren oznaczony w planie miejscowym symbolem 1PE, określony został, jako tereny przewidziane do zalesień, oznaczony symbolem ZL2.

Również z ustaleń części tekstowej Studium, stanowiącej załącznik nr 1 do uchwały Nr LI/367/14, zawartej w Części II pn. „*Kierunki zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Żelechów*”,

Rozdział 1. pn. „Kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów”, str. 66 – 69, wynika, iż wśród głównych obszarów funkcjonalnych wyznaczonych na terenie miasta i gminy Żelechów, w zestawieniu tabelarycznym Studium wymienia tereny:

- M – zabudowy mieszkaniowej miasta Żelechów;
- Ms – zabudowy śródmiejskiej;
- MR – zabudowy ośrodków wiejskich;
- M/U – zabudowy mieszkaniowo – usługowej;
- M/P – zabudowy mieszkaniowo – produkcyjnej;
- U – zabudowy usługowej;
- Uo – zabudowy usług oświaty;
- US – usług sportu i rekreacji;
- P – zabudowy produkcyjnej, przemysłowej, składów i infrastruktury;
- P/U – zabudowy produkcyjno – usługowej;
- ZP – zieleni publicznej;
- ZN – zieleni nieurządzonej (tereny łąk, pastwisk);
- ZC – istniejących cmentarzy;
- ZC1 – projektowanych cmentarzy;
- R – rolne;
- ZL1 – istniejących lasów;
- **ZL2** – przewidziane do zalesień;
- W – wód śródlądowych;
- KS – parkingów;
- EE – stacji elektroenergetycznej 110/15 kV.

Z przytoczonych powyżej ustaleń części tekstowej oraz graficznej Studium wynika zatem, iż w odniesieniu do terenu oznaczonego w planie symbolem **1PE**, naruszono ustalenia Studium w zakresie przeznaczenia terenu, co stanowi o naruszeniu art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1, w związku z art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Tym samym niezbędne jest stwierdzenie nieważności ustaleń części tekstowej oraz graficznej planu w odniesieniu do terenu **1PE**.

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. 15 ustawy o p.z.p. oraz art. 7 Konstytucji RP w zakresie przestrzegania granic kompetencji do formułowania ustaleń w ramach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., w zakresie nienaruszalności ustaleń studium;
- art. 7 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, w związku z art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p.,

przy czym poprzez brak uzyskania stosownej zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, stanowi również o istotnym naruszeniu trybu sporządzania planu miejscowego.

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

Organ nadzoru wskazuje, 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 dnia 13 kwietnia 2006 r., sygn. akt II SA/Sz 1174/05, LEX nr 296073). Ustalenia, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu, nadzorczym mają istotny wpływ na przyjęte rozwiązania przestrzenne.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XXVIII/186/2017 Rady Miejskiej w Żelechowie z dnia 9 lutego 2017 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obrębu geodezyjnego miasta Żelechów oraz dla części obrębów geodezyjnych: Wola Żelechowska, Huta Żelechowska i Kotłówka w gminie Żelechów”, w zakresie ustaleń, o których mowa w petitum, 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 Sipiera