



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

---

Warszawa, dnia 11 stycznia 2023 r.

Poz. 388

**Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr WNP-I.4131.352.2022.RM**

**Wojewody Mazowieckiego**

z dnia 9 stycznia 2023 r.

dotyczy uchwały Nr XLVII.542.2022 Rady Gminy Prażmów z 5 grudnia 2022 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wskazanych działek we wsiach Jeziórko, Krępa, Bronisławów i Kamionka”.

**WOJEWODA MAZOWIECKI**

Warszawa, 09 stycznia 2023 r.

WNP-I.4131.352.2022.RM

**Rada Gminy Prażmów**  
ul. Piotra Czołchańskiego 1  
05 – 505 Prażmów

**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 2022 r. poz. 559, 583, 1005, 1079 i 1561)

**stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XLVII.542.2022 Rady Gminy Prażmów z 5 grudnia 2022 r. *„w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wskazanych działek we wsiach Jeziórko, Krępa, Bronisławów i Kamionka”*, w zakresie ustaleń:

- § 3 ust. 2 pkt 3;
- § 21 ust. 1 w odniesieniu do sformułowania: *„(...) o ile nie będzie to powodować potrzeby zmiany przeznaczenia gruntów na cele nieleśne (...)”*;
- § 21 ust. 3 w odniesieniu do sformułowania: *„(...) o ile nie będzie to powodować potrzeby zmiany przeznaczenia gruntów na cele nieleśne (...)”*;
- § 30 pkt 3 lit. a tiret pierwsze, w odniesieniu do sformułowania: *„(...) lub w formie maksymalnie 1 budynku mieszkalno-usługowego (...)”*;
- § 30 pkt 3 lit. k;
- § 31 pkt 3 lit. a tiret pierwsze, w odniesieniu do sformułowania: *„(...) lub w formie maksymalnie 1 budynku mieszkalno-usługowego (...)”*;
- § 31 pkt 3 lit. k;
- § 35 pkt 2 lit. a, w odniesieniu do sformułowania: *„(...) 8 metrów (...)”*;
- części testowej i graficznej, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 2MNU, w granicach działki oznaczonej numerem ewidencyjnym 331/22 z obrębu Bronisławów, jednostka ewidencyjna Prażmów;

- części testowej i graficznej, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 2MNU, w granicach części działek, stanowiących grunty leśne, oznaczonych numerami ewidencyjnymi 331/30 i 331/33 z obrębu Bronisławów, jednostka ewidencyjna Prażmów.

### **Uzasadnienie**

Na sesji 5 grudnia 2022 r. Rada Gminy Prażmów podjęła uchwałę Nr XLVII.542.2022 „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wskazanych działek we wsiach Jeziórko, Krępa, Bronisławów i Kamionka”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r. poz. 503, z późn. zm.), zwaną dalej „ustawą o p.z.p.”.

Stosownie do zapisów art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p., miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego uchwalanym przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. Artykuł 94 Konstytucji RP stanowi, iż organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień 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 (opcjonalnie ich zmian), regulację zasad i trybu ich sporządzania określa ustawa o p.z.p.

Z dyspozycji art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p. wynika, że kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (opcjonalnie ich zmian) 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.

Ustawa o p.z.p. reguluje w sposób szczegółowy kwestie dotyczące planowania i zagospodarowania przestrzennego na terenie gminy, w tym postępowania zmierzającego do ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określenia sposobu ich zagospodarowania i zabudowy, co następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

W pierwszej kolejności wskazać należy, iż dokonując oceny prawnej podjętej uchwały należało **uwzględnić zasadniczy element w interpretacji przepisów prawa, którymi związana jest także Rada Gminy Prażmów** podejmując uchwałę w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, **poprzez uwzględnienie faktu, 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 zawarta w każdym planie miejscowym musi pozostawać w zgodzie z prawem**, a nadto być regulacją pełną. Przepisy prawa, a zatem ustawy o p.z.p., przepisy wykonawcze, a także przepisy odrębne wyznaczają, przedmiot pełnej regulacji miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co oznacza, **że braki, błędne ustalenia, a także naruszenia przepisów odrębnych w tym zakresie przesądzają o naruszeniu prawa** (tak też: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 listopada 2015 r., w sprawie sygn. akt II OSK 2253/15).

Na konieczność przestrzegania pełnej regulacji oraz konsekwencji braku spełnienia powyższego warunku wskazywał również Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w swym wyroku z 10 grudnia 2019 r. w sprawie sygn. akt II OSK 242/18, w którym stwierdzono, iż: *„Stwierdzenie nieważności jedynie kolidujących z ustaleniami studium wskaźników oznacza, że regulacja zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 7MN/U, 8MN/U, 9MN/U, 11 MN/U, 12MN/U, 13MN/U, 14MN/U i 15MN/U - części terenów oznaczonych symbolami: 5NIN, 6NIN, 17MN(U) i 18MN(U) przeznaczonych pod zabudowę szeregową - jest regulacją niepełną, naruszającą w sposób istotny zasady sporządzania planu miejscowego.”*

W kontekście przedmiotu regulacji planu miejscowego wskazać należy na hierarchiczność źródeł prawa przewidzianych w Konstytucji RP. Zgodnie z art. 87 Konstytucji RP źródłami powszechnie obowiązującego prawa w Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa są także akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP, organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, **na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie**, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Przepisy rozdziału III Konstytucji RP wyraźnie wskazują hierarchię aktów prawnych. W świetle tych przepisów ustawa jest aktem prawnym hierarchicznie wyższym od rozporządzeń i aktów prawnych organów samorządu terytorialnego. Ustanowiony w ustawie zasadniczej zamknięty katalog źródeł prawa skonstruowany jest jednocześnie w oparciu o zasadę hierarchiczności. Z zasady tej wynika, że umocowanie do wydawania aktów niższego rzędu musi wynikać z aktów wyższego rzędu, przy czym przepisy zawarte w aktach niższego rzędu nie mogą naruszać przepisów zamieszczonych w aktach wyższego rzędu. Hierarchiczna budowa systemu źródeł prawa obliuguje do przyjęcia dyrektywy interpretacyjnej, w myśl której, w razie kolizji między normami prawnymi, przepisy prawa zawarte w akcie wyższego rzędu stosuje się przed przepisami prawa zawartymi w akcie niższego rzędu. **Hierarchiczność źródeł prawa wyklucza możliwość stosowania norm hierarchicznie niższych regulujących te same kwestie w sposób odmienny.**

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 Gminy Prażmów, 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 jakiegokolwiek 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”*.

Gmina może zatem samodzielnie decydować o sposobie zagospodarowania terenu, wprowadzając do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jak też jego zmiany, bądź to precyzyjne zapisy, bądź to postanowienia ogólne dla poszczególnych terenów, pod tym jednak warunkiem, że następuje to bez naruszenia przepisów aktów wyższego rzędu. 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.

Należy również wskazać, iż zgodnie z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 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”.

W judykaturze jednolicie wskazuje się na pozycję aktów prawa miejscowego w hierarchii aktów prawa miejscowego wskazując, że uchwały organów samorządu terytorialnego jako akty prawa miejscowego, stosownie do konstytucyjnej zasady hierarchicznej struktury źródeł prawa, muszą być zgodne ze wszystkimi aktami powszechnie obowiązującymi (tak też m.in.: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 15 marca 2010 r. w sprawie sygn. akt I OSK 738/09, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, w wyroku z 1 kwietnia 2015 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 551/15 „Z przytoczonej powyżej hierarchicznej budowy systemu prawa ustawowego wynika zatem w sposób jednoznaczny, że norma wyższa jest podstawą obowiązywania normy niższej. 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 legalnych pojęć. Zdaniem Sądu, każde inne brzmienie obowiązującej definicji, niezależnie od zakresu wprowadzonych zmian, stanowi jej

*modyfikację. Każda dziedzina systemu prawa posługuje się własnym zbiorem pojęć. Musi on spełniać jeden podstawowy warunek. Jest on związany ze ścisłością terminologiczną. Od niej w dużej mierze zależy komunikatywność przepisów prawa miejscowego. W ocenie Z. Ziemińskiego, "Aparatura pojęciowa, przy użyciu której formułuje się teksty prawne oraz rekonstruowane na ich podstawie normy prawne, a także aparatura, za pomocą której opisuje się treść norm prawnych, nie są jedynie narzędziem porozumiewania się, które można dowolnie kształtować, lecz względnie stabilnym składnikiem kultury prawnej", (zob. Z. Ziemiński, Szkice z metodologii szczegółowych nauk prawnych, Warszawa-Poznań 1983, s. 78.).*

*Siatka pojęciowa prawa regulującego proces planowania i zagospodarowania przestrzennego tworzy podstawę konstrukcji systemu tego prawa procesu inwestycyjno-budowlanego. Pojęcia prawne sformułowane w uchwale w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego same lub poprzez wzajemne relacje pomiędzy sobą powinny eliminować sprzeczności i niejasności w ich stosowaniu. Pojęcia prawne nie powinny służyć tylko do informowania o treści norm prawnych, ale ich celem jest także wyznaczanie zakresu regulacji prawnej oraz jej celów i funkcji. Pojęcia są zatem podstawowym surowcem do budowania treści aktu prawa miejscowego. Z tego powodu wszystkie pojęcia użyte w uchwale powinny łączyć w logiczną i spójną całość jej przedmiot. Należy podkreślić, że pojęcie prawne jest także odbiciem pewnej rzeczywistości regulowanej przez prawo. W pojęciu zawarte są wreszcie cechy istotne i konieczne norm prawnych oraz stosunków prawnych występujących w procesie planowania i zagospodarowania przestrzennego.*

*W strukturze wewnętrznej pojęcia prawnego występują dwa elementy: 1) zakres i 2) treść. Zakres pojęcia tworzy zbiór norm prawnych, do których odnosi się pojęcie. Treścią pojęcia jest natomiast zbiór cech norm prawnych rozszerzających ten zakres. Zakres pojęcia wskazuje, do jakich poszczególnych norm prawnych odnoszą się cechy, które wynikają z zakresu pojęcia. **Zakres posiadają zarówno pojęcia prawne ogólne i jednostkowe. Treścią pojęcia jest wiedza o zespole cech właściwych w pewnej klasie przedmiotów regulowanych np. w uchwale w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.***

*Wiele pojęć w regulacjach dotyczących planowania przestrzennego zaczerpniętych jest ze specjalistycznego języka technicznego operującego normami technicznymi. Nie można mieć wątpliwości, że formułując definicje legalne, ustawodawca szeroko odwołuje się do wiedzy pozaprawnej, zwłaszcza technicznej. W literaturze podnosi się, że analiza tekstów prawnych*

wskazuje, że definicje formułowane w ustawodawstwie polskim, jeśli nie są definicjami nowo utworzonych słów lub wprowadzającymi zasadniczo nowe znaczenie jakiegoś zwrotu, co jest, zjawiskiem stosunkowo rzadkim, są definicjami doprecyzowującymi znaczenie zwrotów występujących w języku potocznym (zob. Z. Ziemiński, *Metodologiczne zagadnienia prawoznawstwa*, Warszawa 1974, s. 164).

W procedurze uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego należy zwrócić szczególną uwagę na rolę definicji ustawowych w całokształcie procesu kierowania poprzez stanowienie norm zachowaniem podmiotów podległych prawu miejscowemu. Warunkiem koniecznym (choć niewystarczającym) tego, aby przepisy prawa miejscowego były przestrzegane, to znaczy realizowane w sposób świadomy przez adresatów tych norm, jest to, aby informacja o tym, co te normy nakazują, dotarła do świadomości adresatów. W takim kontekście, jeszcze raz należy powtórzyć, że zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, jest niedopuszczalne.”.

Kwestia zgodności legalnych definicji w akcie prawa miejscowego oraz ich zakres stosowania był przedmiotem szczegółowych rozważań Naczelnego Sądu Administracyjnego w wyroku z 28 maja 2010 r. w sprawie sygn. akt II OSK 531/10 (publ. Legalis Nr 297912 tezy do wyroku), w którym stwierdzono, że: „1. Relację między aktem prawa miejscowego a rozporządzeniem należy widzieć w świetle zasady związania aktów prawa miejscowego ramami stworzonymi przez ustawę, na gruncie której treść aktu prawa miejscowego winna być zgodna z ustawami oraz rozporządzeniami, jako aktami wydawanymi na podstawie upoważnienia szczegółowego w celu wykonania ustaw. **Dotyczy to także zgodności definicji legalnych formułowanych w akcie prawa miejscowego i rozporządzeniu.** Organ tworzący akt prawa miejscowego mógłby zatem odwołać się do regulacji ustawowych oraz regulacji wydawanych w celu wykonania ustawy i w tym zakresie mógłby powołać się na definicję zawartą w rozporządzeniu. **Nie może natomiast tworzyć własnej definicji, zawierając w niej elementy wyraźnie odmienne od tych zawartych w definicji umieszczonej w rozporządzeniu, nawet jeśli literalnie definiowany jest inny termin, ale treść definicji wiąże się z pojęciami wchodzącymi w zakres definiendum.** 2. **Definicje mają bezpośredni zasięg przede wszystkim w odniesieniu do aktów normatywnych, w jakich są formułowane.**

Nie może to jednak oznaczać, że definicją legalną nie można się posługiwać poza bezpośrednim zakresem normowania i zastosowania danego aktu, jeśli zachodzi ku temu uzasadniona podstawa, wynikająca z powiązań przedmiotowych. W innym bowiem przypadku należałoby powtarzać takie

*definicje w każdym akcie normatywnym, co byłoby nie tylko legislacyjnie nieekonomiczne, ale także mogłoby powodować błędy technicznoprawne. Uznając wagę argumentacji systemowej, odnoszącej się do odrębnych gałęzi prawa czy nawet wyodrębnionych przedmiotowo instytucji prawnych, mającej znaczenie ogólne, ale odnoszącej się także do możliwości zastosowania definicji, należy jednak wskazać, że podziały takie nie wykluczają korzystania z definicji legalnych ustanowionych w innych częściach tej samej gałęzi prawa. Dotyczy to także definicji umiejscowionych w gałęzi prawa administracyjnego, nawet jeśli ta gałąź jest w istocie makrogałęzią, prowadzącą do wyodrębnienia wielu subgałęzi. Powiązania przedmiotowe pomiędzy subgałęziami prawa budowlanego i prawa zagospodarowania przestrzennego przesądzają nie tylko o możliwości, lecz także o potrzebie korzystania z interpretacyjnych ustaleń odnoszących się do ich przepisów, w tym także do wykorzystania definicji legalnych. Jedyne istotna i poprawnie wykazana odrębność przedmiotowa jakiejś szczególnej instytucji jednej z tych subgałęzi mogłaby przesądzić o braku takiej możliwości.”.*

Na konieczność przestrzegania **legalnych definicji** Naczelny Sąd Administracyjny, na gruncie różnych regulacji, wskazywał także w swoich wyrokach z:

- 24 lipca 2020 r. w sprawie sygn. akt I OSK 3201/19;
- 26 kwietnia 2009 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1549/08 (wszystkie publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

**Zasady prawidłowej legislacji, znajdujące podstawę w konstytucyjnej zasadzie państwa prawnego, mają wyraźne tło językowe. Nieodłącznie z językiem związane są standardy określoności prawa, wymagające formułowania przepisów w sposób jednoznaczny, precyzyjny i jasny. Z art. 2 Konstytucji RP wynika wymóg, aby przepisy prawne były formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny.** Poprawny także z punktu widzenia logicznego (tak też: wyrok TK z 21 marca 2001 r. w sprawie sygn. akt K 24/00, publ. OTK ZU nr 3/2001, poz. 51). Taki jest właśnie sens zasady określoności prawa.

Na stosowanie legalnych definicji wskazuje również doktryna. Na uwagę zasługuje tu przede wszystkim teoria precyzyjnego określenia definicji w ujęciu Andrzeja Malinowskiego, (A. Malinowski, „Definicje legalne w prawie polskim”, „Studia Iuridica” 2005, t. 44, s. 215–216) zgodnie z którą: „definicją legalną jest wypowiedź prawodawcy, która określa sens, znaczenie definiowanego wyrazu lub wyrażenia, albo podaje jednoznaczną charakterystykę definiowanego przedmiotu. (...) Prawodawca formułuje je dla tych wyrazów (wyrażeń), które mają

*pierwszoplanowe znaczenie w tekście prawnym, a także tych, które nie są dostatecznie jednoznaczne w kontekście językowym, w którym występują w tekście prawnym.”.*

Zgodnie z dyspozycją 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, wraz z uzasadnieniem.”.* Ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przybierają formę częściowo ogólną - jak zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego, zabytków budowy systemów komunikacji, infrastruktury technicznej, parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu. Natomiast w części szczegółowej przybierają formę konkretną ustalając bezpośrednio w terenie granice obszarów i linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu. W niektórych przypadkach ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego mogą zawierać przepisy techniczno - budowlane, komplementarne w stosunku do przepisów zawartych w rozporządzeniach wykonawczych do ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2021 r. poz. 2351, z późn. zm.).

Wskazać przy tym trzeba, że stosownie do ustaleń art. 35 ust. 1 ustawy Prawo budowlane, przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę lub odrębnej decyzji o zatwierdzeniu projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego organ administracji architektoniczno-budowlanej sprawdza m.in. zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i innymi aktami prawa miejscowego, a także przepisami techniczno – budowlanymi.

Szczegółowy zakres i formę projektu budowlanego, który stanowić ma podstawę do oceny jego zgodności z ustaleniami planu miejscowego, określa rozporządzenie Ministra Rozwoju z 11 września 2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (Dz. U. z 2022 r. poz. 1679), wydane na podstawie art. 34 ust. 6 pkt 1 ustawy Prawo budowlane.

W judykaturze wskazuje się więc na powiązanie kwestii planowania przestrzennego oraz przepisów Prawa budowlanego, w tym także wydanych na jego podstawie rozporządzeń wykonawczych. Dokonując oceny prawnej podjętej uchwały wzięto pod uwagę ww. okoliczności, w tym także poglądy Sądu Najwyższego zawarte w wyroku z 3 października 2002 r., sygn. akt III RN 160/01, zaaprobowane przez Naczelny Sąd Administracyjny w orzeczeniu z 22 lutego 2008 r.,

w sprawie sygn. akt II OSK 89/07, dotyczące rozumienia pojęć zwartych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego według treści, która już została zdefiniowana w pokrewnym systemowo dziale prawa, tj. definicji pojęć „budynku” i „budynku mieszkalnego jednorodzinnego”, o których mowa w art. 3 pkt 2 i 2a ustawy Prawo budowlane oraz definicję pojęcia „zabudowy jednorodzinnej” zawartą w § 3 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2022 r. poz. 1225).

Otóż stosownie do dyspozycji:

- art. 3 pkt 2 ustawy Prawo budowlane, **budynkiem** jest taki obiekt budowlany, który jest trwale związany z gruntem, wydzielony z przestrzeni za pomocą przegród budowlanych oraz posiada fundamenty i dach;
- art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane, przez **budynek mieszkalny jednorodzinny** należy rozumieć budynek wolno stojący albo budynek w zabudowie bliźniaczej, szeregowej lub grupowej, służący zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, stanowiący konstrukcyjnie samodzielną całość, w którym dopuszcza się wydzielenie nie więcej niż dwóch lokali mieszkalnych albo jednego lokalu mieszkalnego i lokalu użytkowego o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku;”;
- § 3 pkt 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, przez zabudowę jednorodzinną należy przez to rozumieć jeden budynek mieszkalny jednorodzinny lub zespół takich budynków, wraz z budynkami garażowymi i gospodarczymi.

Tymczasem w ramach terenu oznaczonego symbolem:

- **1MNU i 2MNU**, o którym mowa w **§ 30 pkt 1, 2 i 3** uchwały, dla których ustalono przeznaczenie w formie zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wolnostojącej lub bliźniaczej, a także zabudowy usługowej, które mogą być realizowane oddzielnie lub łącznie, określono w pkt 3, następujące warunki, zasady i standardy kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu: „a) na każdej działce budowlanej ustala się realizację: - zabudowy w formie maksymalnie 1 budynku mieszkalnego jednorodzinnego i 1 budynku usługowego lub w formie maksymalnie 1 budynku mieszkalno-usługowego; (...) k) zakaz lokalizacji więcej niż jednego lokalu mieszkalnego w jednym budynku mieszkalnym jednorodzinnym;”;

- **3MNU**, o którym mowa w **§ 31 pkt 1, 2 i 3** uchwały, dla którego ustalono przeznaczenie w formie zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wolnostojącej lub bliźniaczej, a także zabudowy usługowej, które mogą być realizowane oddzielnie lub łącznie, określono w pkt 3, następujące warunki, zasady i standardy kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu:
- „a) na każdej działce budowlanej ustala się realizację: - zabudowy w formie maksymalnie 1 budynku mieszkalnego jednorodzinnego i 1 budynku usługowego lub w formie maksymalnie 1 budynku mieszkalno-usługowego; (...) k) zakaz lokalizacji więcej niż jednego lokalu mieszkalnego w jednym budynku mieszkalnym jednorodzinnym;*”.

**W powyższych zapisach pomimo określenia, jako przeznaczenie, zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, jednocześnie dopuszczono do realizacji budynku mieszkalno – usługowego, a także wprowadzono ograniczenie liczby lokali mieszkalnych w budynku mieszkalnym jednorodzinnym.**

W związku z ustaleniami zawartymi w: § 30 pkt 3 lit. k oraz § 31 pkt 3 lit. k, w kontekście dyspozycji art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., art. 2 pkt 2 i 2a ustawy Prawo budowlane oraz § 3 pkt 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, należy wskazać, że ogólna właściwość organów gminy w zakresie władztwa planistycznego **nie daje podstaw do ustanawiania takich postanowień planu miejscowego, które ograniczać będą wykonywanie prawa własności nieruchomości objętych tym planem poprzez ograniczenie liczby lokali mieszkalnych w odniesieniu do zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej.**

Przepisy ustawy o p.z.p. odnoszące się do zakresu treści planu miejscowego, w tym w szczególności w zakresie art. 15 ust. 2 pkt 1 i 6 ustawy o p.z.p. oraz, mającego zastosowanie w sprawie, § 4 pkt 1 i pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), wyraźnie stanowią, że w planie miejscowym określa się zarówno przeznaczenie terenów, jak i konkretne zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, w tym m.in.: maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, powierzchnię zabudowy, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, linie zabudowy, gabaryty obiektów oraz geometrię dachów. Z kolei z dyspozycji art. 15 ust. 3 pkt 8 ustawy o p.z.p. wynika, że w planie

miejscowym można również zawrzeć ustalenia dotyczące sposobu usytuowania obiektów budowlanych w stosunku do dróg i innych terenów publicznie dostępnych oraz do granic przyległych nieruchomości, kolorystykę obiektów budowlanych oraz pokrycie dachów.

Z przytoczonych powyżej przepisów ustawy o p.z.p. oraz rozporządzenia wykonawczego wprost wynika, że w planie miejscowym można zawrzeć regulacje odnośnie: kształtowania formy budynku, jego proporcji, kształtu bryły, kształtu dachu a także jego kolorystyki, odległości pomiędzy poszczególnymi budynkami, wysokości górnej krawędzi elewacji frontowej, liczby kondygnacji, w tym kondygnacji nadziemnych, minimalnej i maksymalnej intensywności zabudowy, powierzchni zabudowy, minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej. Poprzez określenie funkcji organ gminy może decydować z kolei o przeznaczeniu poszczególnych obiektów budowlanych na funkcje np. mieszkalne, usługowe czy produkcyjne. **Obowiązujące przepisy prawa nie dają jednak gminie uprawnienia do decydowania o wprowadzeniu do planu miejscowego ograniczeń w zakresie liczby lokali mieszkalnych w budynkach mieszkalnych jednorodzinnych, tym bardziej, że definicja budynku mieszkalnego jednorodzinnego jest jednoznaczna i wprost wynika z aktu o randze ustawowej, tj. z przepisu ustawy Prawo budowlane. Wobec tego nie jest możliwe modyfikowanie tej definicji przez organy uchwałodawcze w aktach prawa miejscowego, a więc mających moc powszechnie obowiązującą na danym terenie.**

Dokonując oceny prawnej podjętej uchwały, organ nadzoru miał na uwadze fakt, że w świetle art. 3 pkt 2 ustawy Prawo budowlane przez **budynek** należy rozumieć taki obiekt budowlany, który jest trwale związany z gruntem, wydzielony z przestrzeni za pomocą przegród budowlanych oraz posiada fundamenty i dach, zaś z dyspozycji art. 3 pkt 2a tejże ustawy, wynika, że przez **budynek mieszkalny jednorodzinny** rozumieć należy budynek wolno stojący albo budynek w zabudowie bliźniaczej, szeregowej lub grupowej, służący zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, stanowiący konstrukcyjnie samodzielną całość, **w którym dopuszcza się wydzielenie nie więcej niż dwóch lokali mieszkalnych albo jednego lokalu mieszkalnego i lokalu użytkowego o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku** (art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane).

Ponadto przy dokonywaniu oceny prawnej podjętej uchwały, wzięto pod uwagę fakt, że przepisy nie zawierają odrębnych definicji pojęć zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wolnostojącej, bliźniaczej, szeregowej, czy też grupowej, jednakże praktyka architektoniczna, a w ślad za nią

judykatura, wypracowała zasadniczo jednolite ich rozumienie przyjmujące, że **pod pojęciem zabudowy mieszkaniowej wolno stojącej** rozumie się budynki, które żadną ścianą nie przylegają do siebie nawzajem, **pod pojęciem zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej bliźniaczej** rozumie się dwa budynki, które stykają się jedynie ze sobą na całej długości jednej ze ścian, tworząc pary, natomiast **pod pojęciem zabudowy mieszkaniowej szeregowej** rozumieć trzeba ciąg poszczególnych budynków stykających się ze sobą przeciwległymi ścianami. Nie może przy tym budzić wątpliwości, że wszystkie elementy konstrukcyjne jednorodzinnych budynków mieszkalnych w zabudowie bliźniaczej powinny stanowić konstrukcyjnie samodzielną całość i być oddzielone od siebie przerwą dylatacyjną, począwszy od fundamentu aż do dachu, co w praktyce oznacza, że każda część budynku musi funkcjonować samodzielnie. W takim przypadku, w sensie prawnym, mamy do czynienia z budynkami, które należy kwalifikować, jako dwa jednorodzinne budynki mieszkalne w zabudowie bliźniaczej, czyli takie, które posiadają dwie odrębne części w sensie technicznym.

W przypadku zabudowy szeregowej tworzyć ją może wyłącznie ciąg budynków, a zatem każdy budynek przylegający do siebie stanowić powinien z punktu widzenia techniczno-budowlanego konstrukcyjnie samodzielną całość. Powyższe decyduje o tym, że dla oceny, czy mamy do czynienia z budynkiem jednorodzinnym dwulokalowym, czy też z odrębnymi budynkami jednorodzinnymi w zabudowie bliźniaczej decydujące znaczenie mają rozwiązania konstrukcyjne.

W judykaturze przeważa również pogląd, że uznanie lokali wydzielonych w budynku mieszkalnym jednorodzinnym za odrębne budynki jest możliwe w przypadku, gdy obie części obiektu mogą funkcjonować w sposób samodzielny i niezależny od siebie nawzajem, przy równoczesnym spełnianiu przez każdą z nich cech budynku w rozumieniu art. 3 pkt 2 ustawy Prawo budowlane (tak: wyrok NSA z 2 marca 2022 r. w sprawie sygn. akt II OSK 250/22; wyrok NSA z 5 lutego 2020 r. w sprawie sygn. akt II OSK 2952/18; wszystkie publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

**W tej sytuacji uznać należy, że Rada Gminy Prażmów nie posiadała uprawnień do formułowania ustaleń dotyczących liczby lokali w budynkach mieszkalnych jednorodzinnych.**

Powyższe naruszenia, stosownie do dyspozycji art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., stanowią podstawę do stwierdzenia nieważności niniejszej uchwały w części dotyczącej ustaleń zawartych w ww. jednostkach redakcyjnych uchwały, w których zawarto takie ustalenia.

Z kolei w związku z ustaleniami zawartymi w: § 30 pkt 3 lit. a tiret pierwsze oraz § 31 pkt 3 lit. a tiret pierwsze, w zakresie użytego w nim sformułowania: „(...) *lub w formie maksymalnie 1 budynku mieszkalno-usługowego (...)*”, w kontekście dyspozycji art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., art. 2 pkt 2 i 2a ustawy Prawo budowlane oraz § 3 pkt 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, należy wskazać, że ogólna właściwość organów gminy w zakresie władztwa planistycznego **nie daje podstaw do ustanawiania takich postanowień planu miejscowego, które sformułowane będą z naruszeniem ww. przepisów.**

W tym miejscu ponownie należy zauważyć, iż pojęcie ***zabudowy jednorodzinnej***, zostało zdefiniowane w § 3 pkt 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie i oznacza *jeden budynek mieszkalny jednorodzinny lub zespół takich budynków, wraz z budynkami garażowymi i gospodarczymi. Jeżeli zatem zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna wraz z usługami stanowi przeznaczenie terenu zgodnie z ustaleniami zawartymi w: § 30 pkt 1 i § 31 pkt 1, to w świetle tak określonego przeznaczenia, nie może powstać dowolny budynek łączący funkcję mieszkalno – usługową, lecz jedynie budynek spełniający te funkcje w proporcjach określonych w definicji budynku mieszkalnego jednorodzinnego, o której mowa w art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane, tj. w ramach proporcji - jeden lokal mieszkalny i jeden lokal użytkowy o powierzchni całkowitej nie przekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku, co oznacza budynek mieszkalny jednorodzinny.*

Należy przy tym zwrócić uwagę na fakt, że w uchwale posłużono się sformułowaniem *budynek mieszkalno – usługowy* co wskazuje, że musi być w nim realizowana funkcja mieszkaniowa, **przy czym jedyną dopuszczoną funkcją mieszkaniową, stosownie do ustaleń § 30 pkt 1 lit. a i b oraz § 31 pkt 1 lit. a i b, jest zabudowa jednorodzinna realizowana w formie budynku mieszkalnego jednorodzinnego wolnostojącego, opcjonalnie budynku mieszkalnego jednorodzinnego wolnostojącego lub bliźniaczego.**

**Obowiązujące przepisy prawa nie dają gminie uprawnienia do modyfikacji ww. pojęć poprzez umożliwienie realizacji budynku mieszkalno – usługowego, w ramach terenów, na których w sposób jednoznaczny, określono formę zabudowy mieszkaniowej, realizowanej jako budynek mieszkalny jednorodzinny, tym bardziej, że definicja budynku mieszkalnego jednorodzinnego jest jednoznaczna i wprost wynika z aktu o randze ustawowej, tj. z przepisu ustawy Prawo**

**budowlane. Wobec tego nie jest możliwe modyfikowanie tej definicji przez organy uchwałodawcze w aktach prawa miejscowego, a więc mających moc powszechnie obowiązującą na danym terenie.**

Dokonując oceny prawnej podjętej uchwały organ nadzoru miał na uwadze fakt, że w świetle art. 3 pkt 2 ustawy Prawo budowlane przez **budynek** należy rozumieć taki obiekt budowlany, który jest trwale związany z gruntem, wydzielony z przestrzeni za pomocą przegród budowlanych oraz posiada fundamenty i dach, zaś z dyspozycji art. 3 pkt 2a tejże ustawy, wynika, że przez **budynek mieszkalny jednorodzinny** rozumieć należy budynek wolno stojący albo budynek w zabudowie bliźniaczej, szeregowej lub grupowej, służący zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, stanowiący konstrukcyjnie samodzielną całość, **w którym dopuszcza się wydzielenie nie więcej niż dwóch lokali mieszkalnych albo jednego lokalu mieszkalnego i lokalu użytkowego o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku** (art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane). Wydzielenie 1 lokalu mieszkalnego i 1 usługowego o powierzchni **nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku nie zmienia kwalifikacji takiego obiektu, który w dalszym ciągu pozostawać będzie budynkiem mieszkalnym jednorodzinny.**

**Nie jest przy tym możliwe by lokal usługowy posiadał powierzchnię użytkową większą niż 30% powierzchni całkowitej budynku, albowiem taki budynek nie mógłby być zakwalifikowany, jako budynek mieszkalny jednorodzinny, a tylko taka formy zabudowy mieszkaniowej została dopuszczona w granicach terenów oznaczonych symbolami: 1MNU, 2MNU i 3MNU.**

Organ nadzoru ponownie wskazuje, że formułując ustalenia dotyczące aktu prawa miejscowego, jakim jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego należy, uwzględniać terminologię oraz zakres pojęć stosowanych w uchwale przy uwzględnieniu wymagań określonych w § 10 załącznika do rozporządzenia w sprawie Zasad techniki prawodawczej, z którego jasno wynika, że do oznaczenia jednakowych pojęć używa się jednakowych określeń, a różnych pojęć nie oznacza się tymi samymi określeniami.

Powyższe naruszenia, stosownie do dyspozycji art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., stanowią podstawę do stwierdzenia nieważności niniejszej uchwały w części dotyczącej ustaleń zawartych w ww. jednostkach redakcyjnych uchwały, a odnoszących się do budynku mieszkalno – usługowego.

Organ nadzoru wskazuje, że stosownie do ustaleń art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów

komunikacji i infrastruktury technicznej, przy czym konkretyzacja tego przepisu zawarta jest w § 4 pkt 9 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zgodnie, z którym: „ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej powinny zawierać: **a) określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych, b) określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym, c) wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych;**”.

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

Tymczasem, jak wynika z ustaleń zawartych w § 35 pkt 2 lit. a uchwały, w brzmieniu: „Dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolem przeznaczenia 1KDW ustala się: (...) 2) Warunki i zasady zagospodarowania terenu: a) **szerokość w liniach rozgraniczających – 8 metrów zgodnie z rysunkiem planu**”, podczas szerokość drogi 1KDW wyznaczonej na załączniku nr 2 do uchwały **wynosi jedynie 6 metrów.**

Tym samym, przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały, doszło do powstania ewidentnej sprzeczności pomiędzy zapisami części tekstowej a częścią graficzną, co stanowi o istotnym naruszeniu, mającego zastosowanie w niniejszej sprawie, § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, 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”.

Z dyspozycji art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. wynika, iż plan miejscowy składa się zarówno z części tekstowej, jak i części graficznej. Powyższe wynika również z ustaleń § 2 pkt 4 i § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Z art. 20 ust. 1 zd. 2 ustawy o p.z.p. wynika, że część tekstowa planu stanowi treść uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią jedynie załączniki do uchwały. Treść tych

przepisów wyraźnie wskazuje, iż część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część tekstowa planu zawiera normy prawne, rysunek planu obowiązuje więc tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu.

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

- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 marca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2673/12, w którym Sąd stwierdził, iż „(...) zgodnie z art. 15 ust. 1 i § 2 pkt 4 oraz art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., projekt planu miejscowego zawiera część tekstową oraz graficzną i tak należy też rozumieć pojęcie "projekt planu miejscowego "; część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna załącznik do uchwały. Nadto na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego (§ 8 ust. 2 rozporządzenia). Z powołanych unormowań wynika, że część tekstowa planu winna znaleźć odzwierciedlenie w części graficznej. Zaś sprzeczność, brak korelacji, spójności rozważane są w kategoriach naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego. (...)”;
- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 września 2013 r., sygn. akt II OSK 1377/13, w brzmieniu: „W niniejszej sprawie zgodzić należy się z sądem I instancyjnym, iż zgodnie z art. 15 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003r Nr 80, poz. 717 ze zm.) **obydwie części planu (graficzna i tekstowa) winny być spójne**, co oznacza że pełny obraz rozwiązań planistycznych tj. przeznaczenie poszczególnych obszarów na terenie objętych planem daje dopiero łączne odczytanie obydwu części.”;
- postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 18 marca 2011 r., sygn. akt II OZ 191/11, w brzmieniu: „Sąd słusznie wskazał, że oczywistym jest, że stwierdzenie nieważności określonych uregulowań w części tekstowej planu oznacza utratę ważności odpowiadających im rozwiązań graficznych przyjętych na rysunku planu. Zgodnie bowiem z art. 20 ust. 1 zdanie drugie ustawy z dnia z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.) część tekstowa planu stanowi treść uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Przepis § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego

- zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587) stanowi, iż na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń. Treść tych przepisów wyraźnie wskazuje, iż część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część tekstowa planu zawiera normy prawne, rysunek planu obowiązuje więc tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu.” (publ. LEX 1080455);
- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 6 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1458/11, w którym „Sąd zwraca uwagę, że pod pojęciem „ustaleń planu” należy rozumieć jego merytoryczną treść mającą charakter normatywny, co oznacza, że ustalenia normatywne planu należy odkodowywać zarówno z jego części tekstowej, jak i graficznej.” (publ. LEX 1070339);
  - wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 13 lutego 2007 r., sygn. akt II OSK 508/06, w którym Sąd stwierdził: „Błędne jest stanowisko skarżącego, że część graficzna planu zagospodarowania przestrzennego może zawierać oznaczenia niemające odniesienia wprost do części tekstowej planu i że zgodnie z art. 8 ust. 1 pow. ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym ustalenia części graficznej miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego stanowią treść uchwały rady gminy składającą się na przepis gminny w postaci norm tekstowych. Część graficzna (rysunek planu) stanowi wprowadzie integralną część planu, pełni jednak rolę służebną i wyjaśniającą tekst i jest wiążąca pod warunkiem, że tekst planu odsyła do rysunku lub do niego nawiązuje. Sam rysunek (część graficzna) nie jest ani przepisem, ani normą prawną i obowiązuje tylko w łączności z częścią tekstową planu. Nie może więc zawierać oznaczeń, które nie znajdują oparcia w części tekstowej planu.”;
  - wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 20 grudnia 2007 r. sygn. akt II OSK 1732/06, teza 2 „Skoro, moc wiążąca rysunku planu wynika z zapisów części tekstowej, to tekst planu winien wskazywać na przeznaczenie określonego terenu pod ulice, a część graficzna odzwierciedlać konkretny zapis.” (publ. LEX nr 418919);
  - wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z 13 października 2009 r. sygn. akt II SA/Lu 393/09, w którym stwierdzono: „W tym zakresie należy pamiętać, iż plan miejscowy składa się z części tekstowej, zawierającej ustalenia planowe oraz graficznej (rysunku planu). Rysunek planu jest zatem integralną częścią planu i ma tym samym moc wiążącą. Część

*graficzna planu jest "uszczegółowieniem" części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie - z uwzględnieniem zarówno części graficznej jak i tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu. Część tekstowa planu nie może zatem zawierać ustaleń, które nie znajdują oparcia w części graficznej planu."*;

- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 16 maja 2015 r. sygn. akt IV SA/Po 256/13, w którym stwierdzono, że: „W tym zakresie należy pamiętać, że plan miejscowy składa się z części tekstowej, zawierającej ustalenia planowe oraz graficznej (rysunku planu). Rysunek planu jest zatem integralną częścią planu i ma tym samym moc wiążącą. Część graficzna planu jest "uszczegółowieniem" części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie - z uwzględnieniem zarówno części graficznej jak i tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu.";
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 17 czerwca 2015 r. sygn. akt II SA/Gd 318/14, w którym Sąd stwierdził, iż: „Art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowi, że wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem. Następnie art. 20 ust. 1 tej ustawy wyjaśnia, że część tekstowa planu stanowi treść uchwały, a część graficzna stanowi załącznik do uchwały. Ponadto zgodnie z § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. z 2003 r., nr 164, poz. 1587) na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń. Z powołanych przepisów wynika, że plan miejscowy składa się z części tekstowej, zawierającej ustalenia planowe oraz z części graficznej (rysunku planu). Rysunek planu jest zaś integralną częścią planu i ma tym samym moc wiążącą. Część graficzna planu jest "uszczegółowieniem" części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie - z uwzględnieniem zarówno części graficznej jak i tekstowej. Z tych też względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 16 maja 2013 r., sygn. akt IV SA/Po 256/13). Skoro inaczej kształtuje się

*normatywność części tekstowej, a nieco inaczej - części graficznej rzeczzonego planu, będącej jego integralnym elementem a także z uwagi na fakt, że część graficzna stanowi wyjaśnienie (uzupełnienie) części tekstowej, to powstałe w ten sposób nieścisłości mogą uniemożliwić zastosowanie planu w praktyce. Pamiętać bowiem trzeba, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest podstawowym narzędziem planistycznym, za pomocą którego w sposób wiążący ustala się przeznaczenie terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określa sposoby ich zagospodarowania i zabudowy (art. 14 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego (art. 14 ust. 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym), a jego ustalenia kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości (art. 6 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Wiążą one zatem zarówno podmioty władzy, w tym organy administracji publicznej, jak i podmioty pozostające poza strukturą tej władzy, tj. jednostki i ich organizacje (zob. orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 22 lutego 2001 r., sygn. akt III RN 203/00, OSNP 2001, nr 20, poz. 606). Dlatego też ewidentna sprzeczność pomiędzy treścią uchwały a jej częścią graficzną narusza zasady sporządzenia planu miejscowego i w konsekwencji powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 5 listopada 2010 r., sygn. akt II SA/Po 486/10, <https://orzecznia.nsa.gov.pl>).”*

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

Stanowisko judykatury potwierdza również doktryna:

- Igor Zachariasz *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Komentarz LEX*, Warszawa 2013 LEX a Wolters Kluwer business, str. 153 teza 2. do art. 15: „Projekt planu miejscowego zawiera część tekstową i graficzną. Zgodnie z poglądem reprezentowanym w orzecznictwie sądów administracyjnych, rysunek planu jako znak graficzny nie może wiązać bezpośrednio, nie spełnia bowiem wymogów normy prawnej związanych z jej klasyczną budową: hipoteza, dyspozycja, sankcja. Rysunek planu w procesie stosowania prawa może być uwzględniony tylko w takim zakresie, w jakim jest "opisany" w tekście planu, ściślej - w jakim tekst planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku.”;

- Zygmunt Niewiadomski *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne Komentarz*, Warszawa 2013, Wydawnictwo C.H. Beck, str. 157 teza 2. do art. 15 „Projekt planu miejscowego a zatem przyszły plan miejscowy, musi zawierać część tekstową i graficzną. (...) Zgodnie z przepisami Proj.PlanZagR projektem planu miejscowego jest projekt tekstu planu miejscowego i projekt rysunku planu miejscowego. Tekst planu miejscowego stanowi treść uchwały rady gminy i jego redakcja przybiera postać przepisów prawnych. Rysunek planu jest załącznikiem graficznym do uchwały w sprawie planu miejscowego. Rysunek planu obowiązuje w takim zakresie, w jakim tekstu planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku.”.

Stanowisko doktryny i judykatury, jak również sam przepis art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., a także § 2 pkt 4 i § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie 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.

Podsumowując, należy wyraźnie podkreślić, że ewidentna sprzeczność pomiędzy treścią uchwały, a jej częścią graficzną narusza w sposób istotny zasady sporządzenia planu miejscowego i w konsekwencji powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części. W tym przypadku brak powiązania tekstu planu z rysunkiem skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności w zakresie ustaleń części tekstowej uchwały w odniesieniu do wadliwych ustaleń zawartych w: § 35 pkt 2 lit. a uchwały.

Zaznaczyć w tym miejscu należy, iż jednoznaczne ustalenie parametrów dróg stanowi obligatoryjne ustalenie planu miejscowego, w związku z dyspozycją art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 9 lit. a rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a tym samym musi być kwalifikowane jako istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, o którym mowa w art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p.

Wprowadzenie w akcie prawa miejscowego przepisu nieostrego lub wewnętrznie sprzecznego, stanowi tak istotne uchybienie zasadom stanowienia prawa, które przemawia za jego wyeliminowaniem z obrotu prawnego. Według § 6 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), przepisy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Także z „(...) zasady demokratycznego państwa prawnego wywodzone są również zasady prawidłowej (przyzwoitej) legislacji, które nakazują, aby

*przepisy formułowane były w sposób poprawny, jasny i precyzyjny (...)*” (M. Florczak-Wątor [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. II, red. P. Tuleja, LEX/el. 2021, art.2 ).

W ocenie organu nadzoru, nie spełnia ww. kryteriów akt prawa miejscowego, cechujący się wewnętrzną sprzecznością. Akt normatywny powinien być sformułowany w sposób maksymalnie precyzyjny i spójny, nie pozwalający na dowolność interpretacji i umożliwiający jego zastosowanie w konkretnej sprawie. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, jako akt prawa miejscowego formułuje normy powszechnie obowiązujące, których adresatami są zarówno organy administracyjne, jak i inne podmioty, m.in. osoby fizyczne, osoby prawne. Nie może pozostać w porządku prawnym przepis, który zawiera puste odesłanie, tj. taki, który odwołuje się do nieistniejącego fragmentu aktu normatywnego, niewłaściwej jednostki redakcyjnej, nieistniejącej jednostki terenowej, bądź też wewnętrznie sprzeczny z pozostałymi ustaleniami uchwały.

W tym miejscu należy również zauważyć, że formułując ustalenia w ramach **uchwały w przedmiocie planu miejscowego należy mieć na względzie fakt, że zasady prawidłowej legislacji, znajdujące podstawę w konstytucyjnej zasadzie państwa prawnego, mają wyraźne tło językowe. Nieodłącznie z językiem związane są standardy określoności prawa wymagające formułowania przepisów w sposób jednoznaczny, precyzyjny i jasny. Z art. 2 Konstytucji RP wynika wymóg, aby przepisy prawne były formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny.** Poprawny także z punktu widzenia logicznego (tak też: wyrok TK z 21 marca 2001 r. w sprawie sygn. akt K 24/00, publ. OTK ZU nr 3/2001, poz. 51). Taki jest właśnie sens zasady określoności prawa.

Organ nadzoru ponownie wskazuje, iż zasady prawidłowej legislacji w orzecznictwie i doktrynie ujmuje się jako formalny składnik zasad demokratycznego państwa prawnego i zaufania obywateli do państwa, o którym mowa w art. 2 Konstytucji RP. Zasada określoności prawa jest jedyną zasadą prawidłowej legislacji, która ma charakter absolutny, przy czym określoność przepisów prawa należy wiązać z ich „poprawnością”, „precyzyjnością” i „jasnością”. Poprawność oznacza formułowanie przepisów prawnych zgodnie z prawidłami języka polskiego i zasadami logiki formalnej. Jasność przepisu wiąże się z jego zrozumiałością dla adresatów, w szczególności co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych uprawnień. Precyzyjność przepisów polega na jednoznaczności w ustaleniu ich znaczenia i wskazania skutków prawnych, w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, tak by ich treść była oczywista i pozwalała

na wyegzekwowanie. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 30 października 2001 r. (K 33/00) stwierdził, że przepis tworzący prawa lub nakładający obowiązki winien być sformułowany w sposób pozwalający jednoznacznie ustalić, kto, kiedy i w jakiej sytuacji im podlega oraz powinien być na tyle precyzyjny, aby możliwa była jego jednolita wykładnia i stosowanie.

Tymczasem analiza podjętej uchwały prowadzi do wniosku, że jest ona sprzeczna wewnętrznie, także w odniesieniu do innych ustaleń. Skoro bowiem z § 3 ust. 2 pkt 3 uchwały wynika, iż: ***„Na obszarze objętym planem nie zachodzą przesłanki do określenia: (...) 3) granic i sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów, w tym terenów górniczych, a także obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, obszarów osuwania się mas ziemnych, krajobrazów priorytetowych określonych w audycie krajobrazowym oraz w planach zagospodarowania przestrzennego województwa;”***, podczas gdy m.in. w § 12 uchwały zawarto ustalenia odnoszące się do przepisów odrębnych w związku z położeniem części obszaru w granicach Warszawskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu.

W tej sytuacji niezbędne jest stwierdzenie nieważności ustaleń zawartych w § 3 ust. 2 pkt 3 uchwały.

Organ nadzoru wskazuje, że stosownie do dyspozycji art. 7 ust. 1 ustawy z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2022 r. poz. 2409), przeznaczenie gruntów leśnych na cele nieleśne, a więc określenie innego niż leśny sposobu użytkowania gruntów leśnych, wymagające zgody, o której mowa w ust. 2 tego artykułu, może być dokonane jedynie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego sporządzonym w trybie określonym w przepisach ustawy o p.z.p., wcześniej zaś w trybie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym.

Z kolei w art. 7 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych wymieniono rodzaje gruntów, których przeznaczenie na cele nieleśne wymaga zgody, jak również określono organy właściwe do wyrażenia takiej zgody. Przepisy te tworzą zatem normę prawną regulującą przeznaczenie gruntów leśnych na cele nieleśne. Przepis art. 7 ust. 1 tej ustawy stanowi odzwierciedlenie ogólnej zasady, że jeśli przeznaczenie gruntów leśnych na cele nieleśne wymaga zgody właściwego organu administracji, to taka zmiana przeznaczenia może nastąpić jedynie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego sporządzonym w określonym trybie. Zatem z przepisu tego wynika *expressis verbis*, że przeznaczenie gruntów leśnych na cele nieleśne poza miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego nie jest możliwe.

W tym miejscu organ nadzoru wskazuje, że **zgoda na przeznaczenie gruntu leśnego na cele nieleśne** wydawana na podstawie art. 7 ust. 2 pkt 2 i 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych ma charakter decyzji administracyjnej, o której mowa w art. 104 § 1 ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 2000, z późn. zm.), zwanej dalej: „k.p.a.” Stanowisko takie w odniesieniu do zmiany przeznaczenia gruntu rolnego na cel nierolniczy, z szerokim przedstawieniem poglądów w tej kwestii, zajął NSA w uchwale z 25 listopada 2013 r. w sprawie sygn. akt II OPS 1/13, przy czym ma ono zastosowanie również do dokonywania zmiany przeznaczenia na cele nieleśne, bowiem sam tryb zmiany przeznaczenia gruntu leśnego na cel nieleśny, jest tożsamy z trybem zmiany przeznaczenia gruntu rolnego na cel nierolniczy i nieleśny. Ponadto w orzecznictwie wprost wskazano, że zgoda na zmianę przeznaczenia gruntu leśnego na cel nieleśny następuje **w formie decyzji administracyjnej**, o której mowa w art. 104 § 1 k.p.a. (tak: uchwała NSA z 29 listopada 2010 r., w sprawie sygn. akt II OPS 1/10; wyrok NSA z 24 listopada 1999 r., w sprawie sygn. akt II SA 995/99.)

Skoro zatem zgoda właściwego organu administracji na przeznaczenie gruntu leśnego na cele nieleśne jest decyzją administracyjną, a tym samym wiąże wprost przy sporządzaniu a następnie uchwalaniu planu miejscowego, przy czym stosownie do dyspozycji art. 18 ust. 2 pkt 4 lit. a ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, obecnie zaś art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o p.z.p. wydawana jest ona na potrzeby konkretnego planu miejscowego, to wywołuje ona skutki prawne wraz z uchwaleniem planu miejscowego, w którym określa się przeznaczenie inne niż leśne, stosownie do wymogów wynikających z tejże decyzji.

Innymi słowy, gdyby nawet decyzje na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne uzyskane zostały w procedurze sporządzania planu miejscowego to obowiązują one do planu miejscowego na potrzeby którego zostały wydane. Co więcej skoro decyzje na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne uzyskuje się w danej procedurze to powyższe oznacza, że właściwy organ wydaje decyzje zezwalające na zmianę przeznaczenia właśnie na konkretne rozwiązania przestrzenne, które przewiduje się w ramach danego planu miejscowego. Decyzja ta konsumowana jest więc poprzez uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w ramach którego określa się przeznaczenie inne niż leśne, lecz w zakresie wynikającym z decyzji na zmianę przeznaczenia.

Należy także zauważyć, iż z dyspozycji art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych wyraźnie wynika, że do zmiany przeznaczenia gruntów dochodzi nie tyle na skutek samej decyzji

w sprawie udzielenia zgody, **lecz wskutek wejścia w życie postanowień miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przewidującego przeznaczenie gruntów leśnych na cele nieleśne**. Jednakże sama decyzja, w tym także władcze rozstrzygnięcia w niej zawarte, stanowi warunek konieczny do skorzystania przez gminę ze swoich uprawnień planistycznych, polegających na uchwaleniu planu miejscowego w określonym kształcie, tj. poprzez przyjęcie konkretnych rozwiązań przestrzennych uwzględniających także konkretne warunki, pod którymi została wyrażona taka zgoda. **Tym samym skuteczność, rozumiana jako konsumpcja, decyzji w sprawie udzielenia zgody realizuje się w płaszczyźnie wyłącznie normatywnej w wyniku uchwalenia aktu prawa miejscowego** (tak też: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 17 marca 2011 r., w sprawie sygn. akt II OSK 478/10, Lex nr 1080312).

Na poparcie prawidłowej wykładni przepisów art. 7 ust. 1 i art. 7 ust. 2 pkt 2 i 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych należy przywołać m.in. orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 18 kwietnia 2018 r. w sprawie sygn. akt II OSK 2067/17, w którym Sąd stwierdził: *„Zgoda na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne następuje w formie decyzji administracyjnej. Zgoda jest aktem stanowiącym konieczną podstawę do zamieszczenia odpowiednich ustaleń w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Wyrażenie zgody, o której mowa w art. 7 ust. 2 u.o.g.r.l., następuje na wniosek wójta (burmistrza, prezydenta miasta). W przypadku więc, gdy w projekcie m.p.z.p. przewidziano przeznaczenie dotychczasowych gruntów leśnych (rolnych) na cele nieleśne (nierolnicze), wójt (burmistrz, prezydent miasta) zwraca się o uzyskanie zgody na zmianę przeznaczenia tych gruntów. Brak wymaganej zgody na przeznaczenie gruntów leśnych (rolnych) na cele inne niż leśne (rolnicze) powoduje naruszenie procedury uchwalania planu zagospodarowania przestrzennego w tym zakresie, co w konsekwencji stanowi przesłankę uznania go za nieważny (por. wyrok NSA z 25 maja 2009 r., II OSK 1900/08, "Współnota" 2009, nr 23, s. 39, "LEX" nr 534648). **Zgoda taka jest udzielana w toku procedury planistycznej i na potrzeby tej procedury**. Zgodnie z art. 3 ust. 3 u.o.g.r.l. podmiot indywidualny nie może skutecznie złożyć wniosku o wyrażenie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne (por. uchwała 7 sędziów NSA z dnia 25 listopada 2013r., II OPS 1/13 – ONSAiWSA 2014/2/17). **Oznacza to, że "skuteczność" udzielonej zgody jest zależna od jej wykorzystania na potrzeby sporządzenia planu**. A zatem, zgoda na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne udzielona na podstawie art. 7 ust. 2 pkt 5 i ust. 3 u.o.g.r.l. jest "skuteczna", o ile na jej podstawie w ustaleniach planu rada gminy postanowi o zmianie przeznaczenia gruntów leśnych na*

cele nieleśne i tylko w takim zakresie w jakim, w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego obejmującym dany teren, dojdzie do zmiany przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne. Warunkiem nieleśnego wykorzystania gruntów leśnych jest "skonsumowanie" zgody w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. A więc, aby zgoda udzielona na podstawie art. 7 ust. 2 pkt 5 i ust. 3 u.o.g.r.l. mogła odnieść skutek w postaci możliwości faktycznego wykorzystania gruntu leśnego na cele nieleśne, konieczne jest uchwalenie (zmiana) miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który w swoich ustaleniach przeznaczy grunty leśne na cele nieleśne. Nie można przyjąć tezy, iż decyzje o zgodzie na tzw. odleśnienie gruntów leśnych dokonują zmiany przeznaczenia tych gruntów i to w sposób trwały ("raz na zawsze"), gdyż wówczas to nie miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego określałby zmianę przeznaczenia gruntów, lecz decyzja wyrażająca zgodę na taką zmianę. Do takiego zaś wniosku nie uprawnia obowiązujący porządek prawny. Podkreślić należy, iż wprowadzie gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, a jej samodzielność podlega ochronie sądowej, lecz granice tej samodzielności wyznacza zgodność z prawem wyrażona przez obowiązujący przepis - art. 2 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, dalej: u.s.g. Samodzielność gminy może być bowiem realizowana tylko w granicach dozwolonych prawem. Wyłączna kompetencja rady gminy do uchwalenia planu miejscowego wyraża się w samodzielnym kształtowaniu sposobu zagospodarowania obszaru podlegającego jej władztwu planistycznemu, pod warunkiem działania w granicach i na podstawie prawa, bez nadużywania tego władztwa. Samodzielne kształtowanie sposobu zagospodarowania obszaru podlegającego władztwu planistycznemu gminy oznacza, że gmina nawet wówczas, gdy uzyska zgodę właściwych organów na zmianę przeznaczenia terenów leśnych - o określonej w tej zgodzie powierzchni - na cele nieleśne może "zaniechać" tej zmiany bądź dokonać w m.p.z.p. zmiany przeznaczenia jedynie części tych gruntów leśnych. Ze zgody udzielonej na podstawie art. 7 ust. 2 pkt 5 i ust. 3 u.o.g.r.l. nie wynika bowiem obowiązek dokonania zmiany w planie miejscowym przeznaczenia terenów leśnych na cele nieleśne. Organ planistyczny nie jest związany taką decyzją i mimo uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne, może "odstąpić" od dokonania zmiany przeznaczenia gruntów leśnych (w części lub w całości). Sama zgoda na zmianę przeznaczenia terenów leśnych na cele nieleśne nie nakłada na jednostkę samorządu terytorialnego (radę gminy) obowiązku zmiany przeznaczenia tych terenów. Jeśli w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego nie zostaną zamieszczone postanowienia o przeznaczeniu określonego terenu leśnego na cele nieleśne, to wówczas nie jest dopuszczalne

wykorzystanie takich terenów – tj. terenów dla których uzyskano jedynie zgodę, o jakiej mowa w art. 7 ust. 2 pkt 5 i ust. 3 u.o.g.r.l. – na cele nieleśne. Jeżeli natomiast w planie przeznaczona zostanie na cele nieleśne jedynie część gruntów leśnych objętych zgodą udzieloną na podstawie art. 7 ust. 2 pkt 5 i ust. 3 u.o.g.r.l., to wówczas możliwość wykorzystania gruntów leśnych na cele nieleśne istnieje tylko i wyłącznie w zakresie tej części gruntów leśnych, które zmieniły przeznaczenie w m.p.z.p. O tym więc, czy i jaką część gruntów leśnych, objętych zgodą udzieloną na podstawie art. 7 ust. 2 pkt 5 i ust. 3 u.o.g.r.l., można wykorzystać na cele nieleśne decyduje nie powierzchnia gruntów leśnych, co do której właściwy organ wyraził zgodę, lecz powierzchnia gruntów leśnych, która uzyskała zmianę przeznaczenia na cele nieleśne w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, tj. taka powierzchnia gruntów leśnych, która została przeznaczona na realizację określonych celów nieleśnych (por. uchwała 7 sędziów NSA z dnia 29 listopada 2010r., II OPS 1/10 – ONSAiWSA 2013/2/20, LEX nr 621577). Z powyższych względów nie można skutecznie podnosić – jak czyni to strona skarżąca – że Sąd pierwszej instancji dopuścił się naruszenia art. 7 ust. 1 i 2 u.o.g.r.l. przez jego błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie przez uznanie, iż zachodziła konieczność uzyskiwania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne w części, w jakiej w ewidencji gruntów i budynków działki są oznaczone jako grunty leśne.”.

W kontekście konieczności uzyskania decyzji na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne organ nadzoru ponownie wskazuje, że oprócz jej uzyskania w toku procedury sporządzania konkretnego planu miejscowego, niezbędne jest również przyjęcie planu miejscowego „konsumującego” taką zgodę. Powyższe wynika wprost z art. 7 ust. 1 i ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, w związku z art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p.

Tymczasem w przedmiotowej sprawie, organ wykonawczy gminy uzyskał, w procedurze sporządzania przedmiotowego planu miejscowego, decyzję Nr 4/2022 Marszałka Województwa Mazowieckiego z 3 lutego 2022 r., znak: RW-RM-II.7151.146.2021.ŁK, w ramach której wyrażono zgodę na zmianę przeznaczenia na cele nieleśne, **jednakże w sentencji ww. decyzji przyporządkował, m.in. w ramach zestawienia tabelarycznego, cel projektowanego przeznaczenia w ramach ww. planu miejscowego, którym są to tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i usług (według symbolu przeznaczenia MNU), bądź też tereny dróg wewnętrznych oznaczone symbolem KDW.** Co więcej wyrażając tę zgodę w sentencji decyzji

określono także powierzchnię owych gruntów leśnych objętych wyrażeniem zgody na zmianę przeznaczenia pod konkretne przeznaczenie.

W granicach obszaru objętego planem miejscowym, zgodnie z załącznikiem nr 2 do uchwały, wchodzą m.in. działki oznaczone następującymi numerami ewidencyjnymi:

- **331/22 z obrębu Bronisławów**, jednostka ewidencyjna Prażmów, o łącznej powierzchni 0,0795 ha, w całości stanowiąca grunty leśne, dla której uzyskano, w pełnym wymiarze powierzchniowym, zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele inne niż leśne, **pod tereny drogi wewnętrznej** (*quod vide* punkt I sentencji w ramach wykazu tabelarycznego decyzji Nr 4/2022 Marszałka Województwa Mazowieckiego z 3 lutego 2022 r. wiersz pierwszy zestawienia);
- **331/30 z obrębu Bronisławów**, jednostka ewidencyjna Prażmów, o łącznej powierzchni 0,0527 ha, w tym w ramach powierzchni 0,0476 ha stanowiąca grunty leśne, dla której uzyskano, zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele inne niż leśne, na powierzchni 0,0476 ha, **pod tereny drogi wewnętrznej** (*quod vide* punkt I sentencji w ramach wykazu tabelarycznego decyzji Nr 4/2022 Marszałka Województwa Mazowieckiego z 3 lutego 2022 r. wiersz szósty zestawienia);
- **331/33 z obrębu Bronisławów**, jednostka ewidencyjna Prażmów, o łącznej powierzchni 0,0527 ha, w tym w ramach powierzchni 0,0121 ha stanowiąca grunty leśne, dla której uzyskano, zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele inne niż leśne, na powierzchni 0,0121 ha, **pod tereny drogi wewnętrznej** (*quod vide* punkt I sentencji w ramach wykazu tabelarycznego decyzji Nr 4/2022 Marszałka Województwa Mazowieckiego z 3 lutego 2022 r. wiersz dziewiąty zestawienia),

**a które to działki, wbrew ww. decyzji, zostały w przyjętym planie miejscowym przeznaczone pod tereny zabudowy mieszkaniowej i usług, w ramach terenu oznaczonego symbolem 2MNU.**

W tej sytuacji uznać należy, że w omawianej sprawie doszło do istotnego naruszenia trybu sporządzania planu miejscowego, w związku z istotnym naruszeniem art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o p.z.p., albowiem zarówno działka oznaczona numerem ewidencyjnym 331/22, jak i części działek numer 331/30 i 331/33 z obrębu Bronisławów, w granicach użytku leśnego, **nie uzyskały zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne pod tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i usług, a tym samym nie mogą stanowić terenów oznaczonych w przedmiotowym planie symbolem 2MNU.**

Jeżeli zatem w trakcie sporządzania planu miejscowego doszło do zmiany projektowanych rozwiązań przestrzennych to organ wykonawczy gminy zobligowany był do złożenia wniosku o zmianę przytoczonej powyżej decyzji Marszałka Województwa Mazowieckiego w zakresie celu przeznaczenia określonego w sentencji decyzji wyrażającej zgodę na zmianę przeznaczenia.

Biorąc pod uwagę powyższe należy podkreślić, iż zgodnie z dyspozycją art. 7 ust. 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, **organ wyrażający zgodę na zmianę przeznaczenia może żądać od organu wykonawczego gminy złożenia wniosku w kilku wariantach, przedstawiających różne kierunki projektowanego przestrzennego rozwoju zabudowy.** Z przedmiotowego przepisu wprost wynika, iż organ wyrażający zgodę na zmianę przeznaczenia w zależności od różnych rozwiązań przestrzennych może wyrazić lub odmówić wyrażenia takiej zgody, co oznacza, że zgoda na zmianę przeznaczenia dotyczy konkretnych rozwiązań przestrzennych tj. takich rozwiązań, które są przedłożone w projekcie planu miejscowego stanowiącym podstawę do wyrażenia decyzji na zmianę przeznaczenia. Należy przy tym zauważyć, że wariantowość rozwiązań przestrzennych ma istotne znaczenie z punktu widzenia ochrony gruntów leśnych (ochrona przed nadmierną intensyfikacją zabudowy).

Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w swojej uchwale 7 sędziów z 29 listopada 2010 r. w sprawie sygn. akt II OPS 1/10 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych): **„Udzielona zgoda nie jest zgodą bezterminową. A to chociażby z tego powodu, iż może zmienić się tak stan prawny, jak i stan faktyczny na danym terenie w zakresie zurbanizowania terenu, rozwoju określonych gatunków fauny i flory, który będzie przemawiał za potrzebą ochrony pozostałych gruntów leśnych (ochrona jakościowa i ilościowa gruntów leśnych) i koniecznością ochrony różnorodności biologicznej.”.** Powyższe oznacza, iż sporządzając i uchwalając kolejny plan miejscowy należy każdorazowo analizować faktyczne występowanie gruntów leśnych.

Z kolei Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 13 listopada 2019 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 1303/19 stwierdził dobitnie, iż: **„Jako niezasadne Sąd uznał stanowisko organu, że nie dołączono do akt decyzji z 10.V.1979 r. nr 4410/20-902/1/79, wyrażającej zgodę na zmianę przeznaczenia. Sąd stoi na stanowisku, że nawet gdyby wskazana decyzja objęła działkę nr 93, to nie mogłaby owa zgoda zostać wykorzystana w toku obecnie ocenianej procedury. Zdaniem Sądu organ prowadzący postępowanie planistyczne zwraca się o wyrażenie zgody na zmianę przeznaczenia w tej jednej konkretnej procedurze planistycznej.”.**

W tym miejscu należy podkreślić, iż z dyspozycji art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych wyraźnie wynika, że do zmiany przeznaczenia gruntów dochodzi nie tyle na skutek samej decyzji w sprawie udzielenia zgody, lecz wskutek wejścia w życie postanowień miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przewidującego przeznaczenie gruntów leśnych na cele nieleśne. **Jednakże sama decyzja, w tym także władcze rozstrzygnięcia w niej zawarte, stanowi warunek konieczny do skorzystania przez gminę ze swoich uprawnień planistycznych**, polegających na uchwaleniu planu miejscowego w określonym kształcie, tj. poprzez przyjęcie konkretnych rozwiązań przestrzennych **uwzględniających także konkretne warunki, pod którymi została wyrażona taka zgoda**. Tym samym skuteczność, rozumiana jako konsumpcja, decyzji w sprawie udzielenia zgody realizuje się w płaszczyźnie wyłącznie normatywnej w wyniku uchwalenia aktu prawa miejscowego (tak też: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 17 marca 2011 r., w sprawie sygn. akt II OSK 478/10, Lex nr 1080312).

Na bezwzględną konieczność uwzględnienia w sporządzanym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego warunków, pod którymi została wyrażona zgoda na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne w ramach wydanych decyzji wskazuje również judykatura. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 9 lipca 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 282/13, w sprawie ze skargi Wojewody Mazowieckiego na uchwałę Nr LVIII/1778/2009 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z 9 lipca 2009 r. *w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru obejmującego tereny Wesolej – Zielonej, Wesolej – Grzybowej, Wesolej – Groszówki – część I* konieczne jest wprowadzenie i uwzględnienie w planie miejscowym wszystkich warunków zgód określonych w decyzjach właściwych organów, w tym także przeznaczenia na jaki została ona udzielona, bowiem decyzje te są wiążące dla organu sporządzającego projekt planu miejscowego. Powyższe stanowisko zawarte zostało m.in. na:

- str. 9 uzasadnienia ww. wyroku NSA wersy 12 – 18, w brzmieniu: *„Również zarzut skargi kasacyjnej nieuwzględnienia w planie warunków wykorzystania zgód na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne, dotyczących określenia minimalnej powierzchni działki, oraz dotyczących określenia minimalnej wielkości powierzchni biologicznie czynnej (działek leśnych bądź ich części ewidencyjnie leśnych), powiązany z naruszeniem art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, uznać należy za trafny w zakresie, w jakim skarżący wiąże go z niewłaściwym zastosowaniem.”;*

- str. 10 uzasadnienia ww. wyroku NSA wersy 15 – 21, w brzmieniu: **„Zgodzić się natomiast należy ze stanowiskiem skarżącego kasacyjnie, że wprowadzenie do planu miejscowego warunków zgód innych, niż określone w tych zgodach powoduje, że plan miejscowy jest niezgodny z decyzjami wyrażającymi zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów. Dlatego Sąd był zobowiązany sprawdzić uwzględnienie zakazów zawartych w decyzjach, dotyczących gruntów leśnych objętych zaskarżoną Uchwałą, po to, by stwierdzić, czy zachowano wymogi określone w przytoczonym w uzasadnieniu wyroku art. 10 ust. 1 pkt 8 u.z.p.”;**
- str. 10 uzasadnienia ww. wyroku NSA wersy 30 – 33, w brzmieniu: **„Zatem, WSA w Warszawie orzekający w niniejszej sprawie był obowiązany ocenić zaskarżoną Uchwałę pod kątem uwzględnienia zawartych w w/w decyzjach warunków dotyczących zmiany przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne, objętych Planem.”.**

Z kolei Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w swym wyroku z 12 grudnia 2019 r. w sprawie sygn. akt II OSK 307/18, stwierdził jednoznacznie, że: **„Nietrafne okazały się również kolejne zarzuty kasacyjne dotyczące oceny Sądu Wojewódzkiego, zgodnie z którą warunki zawarte w decyzjach wyrażających zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne były wiążące na etapie sporządzenia planu miejscowego i powinny zostać implementowane do treści planu w zakresie ustaleń określonych na podstawie art. 10 ust. 1 pkt 8 u.p.z. Sąd Wojewódzki zasadnie uwzględnił stanowisko Wojewody, który wykazał w skardze, że w zakresie części działek, co do których uzyskano decyzje na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne, **do treści planu nie wprowadzono warunków zawartych w tych decyzjach**, tj. nakazu, że maksymalna powierzchnia wyłączenia z produkcji tzw. trwałego wylesienia pod realizację inwestycji wyniesie do 20%, nie więcej jednak niż 400 m<sup>2</sup>, oraz warunku utrzymania trwałej uprawy leśnej na pozostałej powierzchni. **W uzasadnieniu wyroku wskazano prawidłowo, że Rada Miasta nie mogła skutecznie w niniejszej sprawie podważać legalności warunków zawartych w omawianych decyzjach, skoro ich nie zaskarżyła w stosownym trybie. Nie sposób zgodzić się z zarzutami Rady Miasta, że warunki zawarte w decyzjach Wojewody w przedmiocie wyrażonych zgód na przeznaczenie wyznaczanych gruntów leśnych na cele nieleśne miały charakter niewiążących zaleceń. Zaznaczyć należy, że przedmiotowe warunki stanowią element rozstrzygnięć zawartych w decyzjach, a wyrażenie zgody na zmianę przeznaczenia określonych gruntów leśnych na cele nieleśne uwarunkowane zostało wprowadzeniem w treści miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ograniczeń wskazanych przez Wojewodę. Według koncepcji****

decyzji jako aktu stosowania prawa, rozstrzygnięcie – to wiążące ustalenie konsekwencji stosowanego przepisu prawa materialnego; w tym sensie decyzja rozstrzyga sprawę administracyjną co do jej istoty (zob. M. Jaśkowska, A. Wróbel, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, LEX a Wolters Kluwer business, Warszawa 2009, s. 543). W okolicznościach niniejszej sprawy określenie warunków w sentencji decyzji z 12 lutego 2003 r. i 23 grudnia 2004 r. jednoznacznie wyrażało wolę organu załatwiającego sprawę, że są one integralną częścią rozstrzygnięć w przedmiocie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne. Trafnie zatem podnosił Wojewoda, a następnie Sąd Wojewódzki, że niezaskarżenie decyzji w odpowiednim trybie skutkowało obowiązkiem wprowadzenia do treści planu warunków związanych ze zmianą przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne. W konsekwencji należało uznać, że ustalenia planu miejscowego – niezgodne z warunkami zawartymi w decyzjach wyrażających zgodę na zmianę przeznaczenia określonych działek gruntowych – naruszają art. 7 ust. 1 i ust. 2 u.o.g.r.l. w zw. z art. 9 ust. 1 i art. 10 ust. 1 pkt 8 u.z.p.”.

W tej sytuacji niezbędne jest stwierdzenie nieważności:

- części testowej i graficznej, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 2MNU, w granicach działki oznaczonej numerem ewidencyjnym 331/22 z obrębu Bronisławów, jednostka ewidencyjna Prażmów;
  - części testowej i graficznej, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 2MNU, w granicach części działek, stanowiących grunty leśne, oznaczonych numerami ewidencyjnymi 331/30 i 331/33 z obrębu Bronisławów, jednostka ewidencyjna Prażmów,
- z uwagi na istotne naruszenie trybu sporządzania planu miejscowego, o którym mowa w art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o p.z.p., w związku z art. 7 ust. 1 i ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

Ponadto należy zauważyć, że w § 21 ust. 1 i 3 uchwały Nr XLV.542.2022 Rady Gminy Prażmów z 5 grudnia 2022 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wskazanych działek we wsiach Jeziórko, Krępa, Bronisławów i Kamionka”, zawarte zostało następujące ustalenie: „1. Urządzenia infrastruktury technicznej lokalnej, mogą być realizowane na terenach oznaczonych symbolami MNU w sposób nie kolidujący z innymi ustaleniami planu i przepisami odrębnymi **o ile nie będzie to powodować potrzeby zmiany przeznaczenia gruntów na cele nieleśne.** (...) 3. W przypadku braku możliwości prowadzenia sieci infrastruktury technicznej przez tereny dróg, dopuszcza się prowadzenie sieci infrastruktury technicznej przez tereny

oznaczone symbolami MNU w szczególności w pasie terenu pomiędzy wyznaczoną w planie linią rozgraniczającą drogi a nieprzekraczalną linią zabudowy **o ile nie będzie to powodować potrzeby zmiany przeznaczenia gruntów na cele nieleśne.**”.

W kontekście powyższego unormowania organ nadzoru ponownie wskazuje, że tereny oznaczone symbolem literowym MNU, nie objęte niniejszym rozstrzygnięciem nadzorczym, w granicach występowania gruntów leśnych, uzyskały decyzję na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele inne niż leśne, pod tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i usług, na której dopuszczalna była realizacja infrastruktury technicznej, co potwierdza ww. decyzja Marszałka Województwa Mazowieckiego. W tej sytuacji realizacja infrastruktury technicznej dopuszczanej na podstawie ustaleń ogólnych oraz szczegółowych dla tych terenów nie będzie wymagała *potrzeby zmiany przeznaczenia gruntów na cele nieleśne*. Ponadto powyższy zapis sugeruje występowanie, w granicach obszaru objętego planem miejscowym gruntów leśnych, dla których nie uzyskano stosownej zgody, a nadto nakłada w sposób nieuprawniony (nie wynikający z przepisów prawa), obowiązek przeprowadzenia *analizy*, czy realizacja zamierzenia inwestycyjnego w tym zakresie, wymagać może uzyskania stosownych zgód? Tym samym to nie z ustaleń samego planu miejscowego, lecz z tejże *analizy* wynika możliwość, bądź brak takiej możliwości, co jest niedopuszczalne i wykracza poza zakres ustaleń planu miejscowego.

Biorąc pod uwagę wskazane powyżej okoliczności, ustalenia zawarte w § 23 ust. 1 i 3, w odniesieniu do sformułowania: „(...) o ile nie będzie to powodować potrzeby zmiany przeznaczenia gruntów na cele nieleśne (...)” stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego.

Wziąwszy wszystkie okoliczności pod uwagę, a także mając na uwadze 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 oraz istotnego trybu sporządzania planu miejscowego, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w części wskazanej w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia.

Istotność naruszeń należy przy tym kwalifikować, jako bezwzględny wymóg spełnienia dyspozycji przepisów, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym, w tym także przez pryzmat rozwiązań przestrzennych w nim przyjętych. Organ nadzoru wskazuje, że naruszenia nieistotne to naruszenia drobne, mało znaczące, niedotyczące istoty zagadnienia. Za nieistotne naruszenie należy uznać takie, które jest mniej doniosłe w porównaniu z innymi przypadkami wadliwości, jak

nieścisłość prawna czy też błąd, który nie ma wpływu na istotną treść aktu (wyrok WSA w Szczecinie z 13 kwietnia 2006 r., sygn. akt II SA/Sz 1174/05, LEX nr 296073). Ustalenia, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym, mają istotny wpływ na przyjęte rozwiązania przestrzenne, które byłyby inne gdyby zastosowano obowiązujące przepisy, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym.

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 stwierdzania 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).”.

W powyższej sprawie doszło do istotnego naruszenia zasad i trybu sporządzania planu miejscowego, szczegółowo opisanego w uzasadnieniu niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, skutkującego, na podstawie przepisów art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., koniecznością stwierdzenia nieważności części uchwały.

Wziąwszy powyższe pod uwagę organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XLVII.542.2022 Rady Gminy Prażmów z 5 grudnia 2022 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wskazanych działek we wsiach Jeziórko, Krępa, Bronisławów i Kamionka”, w części ustaleń, o których mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, w tym zakresie, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

Gminie, na podstawie 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.

Konstanty Radziwiłł  
Wojewoda Mazowiecki

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/