



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 16 sierpnia 2024 r.

WP-I.4131.166.2024

Rada Miejska w Piasecznie

Rozstrzygnięcie nadzorcze

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 68/VI/2024 Rady Miejskiej w Piasecznie z 10 lipca 2024 r. *„w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miasta Piaseczno - Zalesie Dolne dla obszarów działek nr ew. 49/4 i 46 obręb 65.”*.

Uzasadnienie

Na sesji 10 lipca 2024 r. Rada Miejska w Piasecznie podjęła uchwałę Nr 68/VI/2024 *„w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miasta Piaseczno - Zalesie Dolne dla obszarów działek nr ew. 49/4 i 46 obręb 65.”*.

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

Powyższą uchwałę doręczono organowi nadzoru 17 lipca 2024 r. przy piśmie Burmistrza Miasta i Gminy Piaseczno z 12 lipca 2024 r., znak: RM.0711.27.2024, zaś dokumentacją prac planistycznych doręczono 15 lipca 2024 r., przy piśmie tego samego organu z 12 lipca 2024 r., znak: UiA.6721.28.1.2014.AA.

W wyniku dokonanej oceny prawnej uchwały oraz przekazanej dokumentacji prac planistycznych, organ nadzoru skierował do Rady Miejskiej w Piasecznie zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 9 sierpnia 2024 r., znak: WP-I.4131.166.2024.

Stosownie do zapisów art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p., miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, uchwalanym zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. Artykuł 94 Konstytucji RP stanowi, że organy

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

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

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

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

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

Na wstępie uzasadnienia należy podkreślić, że skoro pismami z **17 czerwca 2015 r.**, znak: UiA.ZP.6722.469.2015.AA, znak: UiA.ZP.6722.470.2015.AA, znak: UiA.ZP.6722.471.2015.AA, znak: UiA.ZP.6722.472.2015.AA, znak: UiA.ZP.6722.473-485.2015.AA, a także pismami z **22 września 2015 r.** znak: UiA.ZP.6722.811.2015.AA, znak: UiA.ZP.6722.812.2015.AA, znak: UiA.ZP.6722.813.2015.AA, Burmistrz Miasta i Gminy Piaseczno wystąpił z wnioskiem odpowiednio o zaopiniowanie i uzgodnienie projektu przedmiotowego miejscowego planu

zagospodarowania przestrzennego, zaś Rada Miejska w Piasecznie zainicjowała proces sporządzania planu miejscowego uchwałą Nr 1348/XLIV/2014 z **19 marca 2014 r.**, zmienioną uchwałą Nr 1385/XLV/2014

z 16 kwietnia 2014 r. oraz uchwałą Nr 423/XVII/2019 z 11 grudnia 2019 r. to zastosowanie, w przedmiotowej sprawie, znajdują przepisy ustawy o p.z.p., w brzmieniu przed wejściem w życie ustawy z 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1688).

Zdaniem organu nadzoru, na podstawie art. 164 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 4 i 11 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego sporządzonej w Strasburgu w dniu 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607; z 2006 r. Nr 154, poz. 1107), bezspornym pozostaje fakt, iż społeczności lokalne mają, w zakresie określonym prawem, swobodę działania w każdej sprawie, która nie jest wyłączona z ich kompetencji lub nie wchodzi w zakres kompetencji innych organów władzy. Problematyka planowania przestrzennego normowana jest przepisami ustawy o p.z.p., która w art. 3 ust. 1, do zadań własnych gminy, zalicza kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. W literaturze przedmiotu i w orzecznictwie, określane jest to mianem „*władztwa planistycznego*”.

Uprawnia ono do autonomicznego decydowania o przeznaczeniu i zagospodarowaniu terenu. Władztwo to nie ma jednak charakteru absolutnego, zaś jego ograniczenia określone zostały ustawowo.

Zakres przedmiotowy władztwa planistycznego gminy, w ramach którego ma ona możliwość wpływu na sposób wykonywania prawa własności, przez właścicieli i użytkowników terenów objętych ustaleniami planu miejscowego, nie jest nieograniczony i został szczegółowo określony w ustawie o p.z.p. poprzez wskazanie obowiązkowej i fakultatywnej (dopuszczalnej) treści planu miejscowego (art. 15 ust. 2 i 3) oraz w, mającym zastosowanie w niniejszej sprawie, rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. poz. Nr 164, poz. 1587), w szczególności zaś w jego ustaleniach zawartych w § 3, 4 i 7.

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

przedmiotem regulacji planu nie mogą być kwestie, które podlegają regulacjom aktów wyższego rzędu, ani tym bardziej regulacje planu nie mogą być z nimi sprzeczne.

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

W świetle art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także Rady Miejskiej w Piasecznie, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. W zakresie konieczności przestrzegania granic kompetencji ustawowej oraz działania na podstawie i w granicach prawa należy przyjąć, iż organ stanowiący, podejmując akty prawne (zarówno akty prawa miejscowego, jak i akty, które nie są zaliczane do tej kategorii aktów prawnych) w oparciu o normę ustawową, musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Upoważnienie do wydawania przepisów wykonawczych odgrywa bowiem podwójną rolę – formalną, tworząc podstawę kompetencyjną do wydawania aktów prawnych, oraz materialną, będąc gwarancją spójności systemu prawa oraz koherencji treściowej przepisów.

Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): *„Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym, jak: zakaz domniemywania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do stanowienia aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań, a także mając na względzie art. 7 konstytucji, należy przyjąć, że konstytucja zamyka system źródeł prawa powszechnie obowiązującego w sposób przedmiotowy – wymieniając*

wyczerpująco formy aktów normatywnych powszechnie obowiązujących, oraz podmiotowy – przez jednoznaczne wskazanie organów uprawnionych do wydawania takich aktów normatywnych”.

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”.

Ponadto, organ nadzoru wskazuje, że 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 judykaturze w sposób bezsprzeczny 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. Jedynie 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 oraz 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.*”.

W tym miejscu organ nadzoru wskazuje, że stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., organ wykonawczy gminy sporządza plan miejscowy zgodnie z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego tym planem. Tymczasem, naruszenie przepisów odrębnych wynika z ustaleń zawartych w **§ 5 pkt 12** uchwały, w brzmieniu: „*Ilekróć w dalszych przepisach niniejszej uchwały jest mowa o: (...) 12) **urządzeniach infrastruktury technicznej** – należy przez to rozumieć urządzenia, sieci przesyłowe i związane z nimi obiekty świadczące niezbędne usługi dla jednostek przestrzenno gospodarczych (miasto, wieś, osiedle, zakład przemysłowy) w zakresie elektroenergetyki, gospodarki wodno ściekowej, energetyki cieplnej, gazownictwa, usuwania odpadów, telekomunikacji i tym podobne.”.*

Z obowiązujących przepisów wynika, że obligatoryjnym elementem planu miejscowego jest rozmieszczenie inwestycji celu publicznego, przy czym inwestycjami celu publicznego, o których mowa w art. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p. są m.in. urządzenia infrastruktury technicznej do których odwołuje się m.in. art. 2 pkt 13 ustawy o p.z.p., a więc drogi, obiekty budowlane, urządzenia i przewody, o których mowa w art. 143 ust. 2 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2024 r. poz. 1145, z późn. zm.). Zgodnie z tym przepisem, zarówno w brzmieniu na dzień podjęcia uchwały intencyjnej, jak i obowiązującym „*Przez budowę urządzeń infrastruktury technicznej rozumie się **budowę drogi** oraz wybudowanie pod ziemią, na ziemi albo nad ziemią przewodów lub urządzeń wodociągowych, kanalizacyjnych, ciepłowniczych, elektrycznych, gazowych i telekomunikacyjnych.”.*

Przenosząc obowiązujące przepisy na grunt niniejszej sprawy stwierdzić należy, iż z przytoczonych powyżej ustaleń uchwały wynika, że przez urządzenia infrastruktury technicznej należy rozumieć urządzenia i sieci przesyłowe w zakresie elektroenergetyki, gospodarki wodnościekowej, energetyki cieplnej, gazownictwa, usuwania odpadów, telekomunikacji i tym podobne, podczas gdy zgodnie z brzmieniem art. 143 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami przez budowę urządzeń infrastruktury technicznej rozumie się również **budowę drogi**. Ponadto, w uchwale odwołano się również do *obiektów świadczących niezbędne usługi dla jednostek*

przestrzenno gospodarczych, a nadto katalog tychże urzędów określono, jako katalog otwarty, w związku z użyciem sformułowania: „***i tym podobne***”.

Ustalenia uchwały, w powyższym zakresie, stanowią niedozwoloną, z punktu widzenia obowiązującego porządku prawnego, modyfikację przepisu art. 143 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz wykraczają poza przyznaną radzie gminy kompetencję dotyczącą zakresu ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co przesądza o konieczności ich wyłączenia z obrotu prawnego. Zdaniem organu nadzoru, nie można dopuścić do odmiennych regulacji w planie miejscowym, niż wynika to z przepisów odrębnych.

Powyższe ustalenia uchwały naruszają także dyspozycję art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., zobowiązującą do sporządzenia planu miejscowego zgodnie z przepisami odrębnymi, co stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego.

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

Tożsame stanowisko w zakresie powtórzenia i modyfikacji obowiązujących przepisów, zawarto m.in. w orzeczeniach Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z:

- 14 kwietnia 2015 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 45/15;
- 24 kwietnia 2015 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 429/15;
- 17 marca 2015 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 334/15;
- 12 maja 2015 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 512/15;
- 18 marca 2015 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 533/15;
- 27 kwietnia 2015 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 510/15;
- 16 lipca 2015 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 552/15.

W tym kontekście za niedopuszczalne uznać należy definiowanie pojęcia **urzędów infrastruktury technicznej**, o którym mowa w ustaleniach **§ 5 pkt 12** uchwały.

Ponadto, naruszenie przepisów odrębnych wynika z ustaleń szczegółowych dla terenu, oznaczonego symbolem MN-U, zawartych w § 20 ust. 2 pkt 2 lit. a uchwały, w brzmieniu: „2. Ustala się szczególne warunki i zasady kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu: (...) 2) kąt nachylenia głównych połaci dachowych: a) dla zabudowy mieszkaniowej, mieszkaniowo-usługowej oraz usługowej - od 25° do 45° w stosunku do poziomu, dachy dwu- lub wielospadowe przy czym dla głównych połaci nakaz jednakowych spadków, dopuszcza się dachy płaskie.”.

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 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2024 r. poz. 725, 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, z późn. zm.), 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 w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie.

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 rozumieć **jeden budynek mieszkalny jednorodzinny lub zespół takich budynków, wraz z budynkami garażowymi i gospodarczymi.**

Tymczasem, zgodnie z ustaleniami zawartymi w:

- § 6 pkt 1 uchwały, w brzmieniu: „Wyznacza się następujące tereny i ustala się ich przeznaczenie: 1) **teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej lub usług, oznaczony symbolem MN-U,**”;
- § 20 ust. 1 pkt 1 uchwały, w brzmieniu: „1. Przeznaczenie terenu MN-U 1) **zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna wolnostojąca, (...)**”;
- § 20 ust. 2 pkt 1 i pkt 2 lit. a uchwały, dla terenu MN-U, w brzmieniu: „2. Ustala się szczegółowe warunki i zasady kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu: 1) na jednej działce budowlanej możliwość realizacji jednego budynku mieszkalnego oraz jednego budynku usługowego oraz jednego budynku garażowego lub jednego budynku gospodarczego (w sumie trzy budynki), 2) kąt nachylenia głównych połaci dachowych: a) dla zabudowy mieszkaniowej, mieszkaniowo-usługowej oraz usługowej - od 25° do 45° w stosunku do poziomu, dachy dwu- lub wielospadowe przy czym dla głównych połaci nakaz jednakowych spadków, dopuszcza się dachy płaskie,”.

Biorąc pod uwagę zdefiniowane w § 3 pkt 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, pojęcie **zabudowy**

jednorodzinnej oraz ustalenia § 20 ust. 1 pkt 1 uchwały, to w świetle tak określonego przeznaczenia, nie może powstać dowolna zabudowa, w tym 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.

Tym samym, wydzielenie 1 lokalu mieszkalnego i 1 usługowego o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku nie zmienia kwalifikacji takiego obiektu, który w dalszym ciągu pozostawać będzie budynkiem mieszkalnym jednorodzinny.

W kontekście dyspozycji art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., art. 3 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.**

Obowiązujące przepisy prawa nie dają gminie uprawnienia do modyfikacji ww. pojęć poprzez umożliwienie realizacji zabudowy mieszkaniowo – usługowej, w ramach terenu, na którym 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.

Biorąc powyższe pod uwagę należy stwierdzić, iż ustalenia uchwały sformułowane dla **zabudowy mieszkaniowo – usługowej** dopuszczonej do realizacji na terenie MN-U, naruszają wymogi art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p. zobowiązującego do sporządzenia planu miejscowego zgodnie z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego tym planem, którymi w tym przypadku są wskazane powyżej przepisy ustawy Prawo budowlane oraz rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Powyższe oznacza naruszenie, w istotny sposób, zasad sporządzania planu miejscowego.

Ponadto, organ nadzoru wskazuje, iż stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. „*W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) 6) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki*

budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów". Konkretyzację wyżej przytoczonego przepisu odnaleźć możemy w ustaleniach § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który stanowi, iż: „ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności określenie linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej, a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu;”.

Przepis art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. należy interpretować w ten sposób, że jeżeli w planie przewiduje się teren przeznaczony do jakiegokolwiek zabudowy, to obowiązkowo należy określić wszystkie parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu.

Tymczasem, jak wynika z ustaleń zawartych w:

- § 2 ust. 1 pkt 4 uchwały, w brzmieniu: „1. W niniejszej uchwale ustala się: (...) 4) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów;”;
- § 5 pkt 15 uchwały, w brzmieniu: „Ilekcroć w dalszych przepisach niniejszej uchwały jest mowa o: (...) 15) **wysokości zabudowy** – należy przez to rozumieć: a) wysokość budynków zgodnie z przepisami odrębnymi, b) wysokość obiektów budowlanych – nie będących budynkami mierzoną od średniego poziomu terenu na obrysie obiektu do najwyższej położonego punktu tego obiektu.”;
- § 20 ust. 3 pkt 3 i 4 uchwały, dla terenu MN-U, w brzmieniu: „3. Ustala się następujące warunki i zasady kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu dla działki budowlanej: (...) 3) maksymalna wysokość budynku: a) 12 m dla budynków mieszkalnych oraz usługowych o dachu spadzistym, ale nie więcej niż 3 kondygnacje, b) 10 m – dla budynków mieszkalnych oraz usługowych o dachu płaskim; c) 6 m dla budynków gospodarczych i garażowych; 4) maksymalna wysokość posadowienia parteru: 0,6m;”;
- § 21 ust. 3 pkt 3 i 4 uchwały, dla terenu U, w brzmieniu: „3. Ustala się wskaźniki dotyczące warunków i zasad kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu dla każdej działki budowlanej: (...) 3) maksymalna wysokość budynku: a) 12m – dla budynków o dachu spadzistym,

ale nie więcej niż 3 kondygnacje nadziemne z możliwością podpiwniczenia, b) 10m – dla budynków o dachu płaskim; 4) maksymalna wysokość posadowienia parteru: 0,6m;”,
ustalono wyłącznie maksymalną wysokość budynków, dopuszczonych w ramach jednostek terenowych oznaczonych symbolami MN-U i U, podczas gdy zgodnie z ustalonym przeznaczeniem dla tych terenów wynika, że dopuszczono również inne obiekty budowlane, tj. budowle, obiekty i infrastrukturę towarzyszącą, w tym miejsca postojowe, infrastrukturę techniczną, dojścia i dojazdy, ogrodzenia i małą architekturę.

W tym miejscu wskazać należy, że zgodnie z treścią 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, w tym m.in. maksymalną wysokość zabudowy.

Jednocześnie zgodnie z:

- art. 3 pkt 1 ustawy Prawo budowlane, przez obiekt budowlany należy rozumieć budynek, budowlę bądź obiekt małej architektury, wraz z instalacjami zapewniającymi możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, wzniesiony z użyciem wyrobów budowlanych;
- 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;
- art. 3 pkt 3 ustawy Prawo budowlane, przez budowlę należy rozumieć każdy obiekt budowlany niebędący budynkiem lub obiektem małej architektury, jak: obiekty liniowe, lotniska, mosty, wiadukty, estakady, tunele, przepusty, sieci techniczne, wolno stojące maszty antenowe, wolno stojące trwale związane z gruntem tablice reklamowe i urządzenia reklamowe, budowle ziemne, obronne (fortyfikacje), ochronne, hydrotechniczne, zbiorniki, wolno stojące instalacje przemysłowe lub urządzenia techniczne, oczyszczalnie ścieków, składowiska odpadów, stacje uzdatniania wody, konstrukcje oporowe, nadziemne i podziemne przejścia dla pieszych, sieci uzbrojenia terenu, budowle sportowe, cmentarze, pomniki, a także części budowlane urządzeń technicznych (kotłów, pieców przemysłowych, elektrowni jądrowych, elektrowni wiatrowych, morskich turbin wiatrowych i innych urządzeń) oraz fundamenty pod maszyny i urządzenia, jako odrębne pod względem technicznym części przedmiotów składających się na całość użytkową;
- art. 3 pkt 3a ustawy prawo budowlane, przez obiekt liniowy należy rozumieć obiekt budowlany, którego charakterystycznym parametrem jest długość, w szczególności droga wraz ze zjazdami, droga kolejowa, wodociąg, kanał, gazociąg, ciepłociąg, rurociąg, linia i trakcja elektroenergetyczna, linia kablowa nadziemna i, umieszczona bezpośrednio w ziemi, podziemna, wał przeciwpowodziowy oraz kanalizacja kablowa, przy czym kable zainstalowane w kanalizacji

kablowej, kable zainstalowane w kanale technologicznym oraz kable telekomunikacyjne dowieszone do już istniejącej linii kablowej nadziemnej nie stanowią obiektu budowlanego lub jego części ani urządzenia budowlanego.

Jednocześnie należy zauważyć że przez **zabudowę** należy rozumieć budowę w rozumieniu art. 3 pkt 6 ustawy Prawo budowlane, a więc zabudowa związana jest z wykonywaniem objektu budowlanego w określonym miejscu, a także odbudowę, rozbudowę, nadbudowę obiektu budowlanego. **Przez zabudowę należy zatem rozumieć nie tylko realizację budynków, ale również pozostałych obiektów budowlanych, a więc również budowli oraz obiektów małej architektury.**

Jak stwierdził bowiem Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 19 października 2015 r., sygn. akt II OSK 2008/15 „(...) *Naczelny Sąd Administracyjny w składzie orzekającym w niniejszej sprawie w całości przychyła się do stanowiska przyjętego w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 kwietnia 2015 r., II OSK 2196/13, iż pojęcie "zabudowy" jest pojęciem szerszym niż pojęcie "budynku". W świetle art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.) obiektami budowlanymi są budynki, budowle i obiekty małej architektury. Nie sposób odmówić trafności pogładowi sformułowanemu w orzecznictwie, iż obowiązek określenia w planie zasad kształtowania zabudowy dotyczy nie tylko budynków, lecz również innych obiektów budowlanych w rozumieniu przepisów Prawa budowlanego, zatem przyjęcie definicji wysokości zabudowy odnoszącej się wyłącznie do budynków powodowałoby, iż dokonywanie pomiaru wysokości innych obiektów budowlanych mogłoby być niewykonalne (por. wyroki NSA: z 28 listopada 2014 r., II OSK 1562/13; z 28 września 2009 r., II OSK 1549/08). Trafnie zauważa się również, że do pojęcia warunków "zabudowy" nawiązuje przepis art. 59 ust. 1 u.p.z.p., w którym jest mowa o konieczności uzyskania decyzji ustalającej warunki zabudowy w przypadku, gdy brak jest miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i inwestor planuje zmianę zagospodarowania terenu, polegającą na budowie obiektu budowlanego lub wykonaniu innych robót budowlanych, a także zmianę sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części. W rozumieniu tego przepisu "zabudową" jest więc nie tylko budowa budynku, lecz również budowa innego obiektu budowlanego. Przyznać należy zatem rację organowi nadzoru, który w odpowiedzi na skargę kasacyjną zasadnie wywodzi, że wysokość zabudowy nie może być utożsamiana z wysokością budynków, gdyż w skład zabudowy mogą wchodzić także inne obiekty budowlane. Z powyższego wynika, że ustalenie, iż w zaskarżonej uchwale definicję wysokości zabudowy zawężono do definicji wysokości budynku uprawniało Sąd I instancji do stwierdzenia, iż rozstrzygnięcie organu nadzoru stwierdzające nieważność § 2 pkt 13 miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego podjęte zostało z naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. (...)*

Prawidłowa wykładnia art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. w związku z § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zatem prowadzi do wniosku, że zdefiniowanie w planie miejscowym wysokości zabudowy polega na przyjęciu ustaleń określających gabaryty i wysokość projektowanej zabudowy, nie zaś dotyczących określenia sposobu pomiaru wysokości budynków, który w sposób wiążący określony został w § 6 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych. Zgodnie bowiem z tym przepisem, wysokość budynku, służącą do przyporządkowania temu budynkowi odpowiednich wymagań rozporządzenia, mierzy się od poziomu terenu przy najniższym położonym wejściu do budynku lub jego części, znajdującym się na pierwszej kondygnacji nadziemnej budynku, do górnej powierzchni najwyższej położonego stropu, łącznie z grubością izolacji cieplnej i warstwy ją osłaniającej, bez uwzględniania wyniesionych ponad tę płaszczyznę maszynowni dźwigów i innych pomieszczeń technicznych, bądź do najwyższej położonego punktu stropodachu lub konstrukcji przekrycia budynku znajdującego się bezpośrednio nad pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi. Treść § 6 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, w jego brzmieniu obowiązującym od dnia 8 lipca 2009 r. wskazującym na to, że "wysokość budynku, służącą do przyporządkowania temu budynkowi odpowiednich wymagań rozporządzenia, mierzy się..." istotnie wskazuje, co akcentowane jest w skardze kasacyjnej, że zamiarem ustawodawcy było stosowanie zawartej w nim definicji do sytuacji związanych z oceną spełnienia przez budynek wymagań zawartych w tym rozporządzeniu. Trudno jednak zrozumieć, co skarżący ma na uwadze stawiając stanowczą tezę, że stosowanie tej definicji jest ograniczone wyłącznie do tego rodzaju sytuacji. Zgodnie z art. 35 ust. 1 Prawa budowlanego, właściwy organ przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę lub odrębnej decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego sprawdza, m.in., zgodność projektu budowlanego z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu) oraz zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu z przepisami, w tym przepisami techniczno-budowlanymi. W związku z tym, że na podstawie ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego sporządza się projekt budowlany, to ustalenia te nie mogą pozostawać w sprzeczności z normami prawnymi zawartymi w rozporządzeniu wykonawczym do ustawy - Prawo budowlane."

W świetle przytoczonych powyżej przepisów należy wskazać, iż określenie wysokości zabudowy jest obligatoryjnym elementem konstrukcyjnym planu miejscowego i jednym z zasadniczych instrumentów kształtowania ładu przestrzennego w terenie. Obowiązek określenia w planie zasad kształtowania zabudowy niewątpliwie dotyczy nie tylko budynków, lecz również innych obiektów budowlanych w rozumieniu przepisów ustawy Prawo budowlane. Ustalenie wysokości zabudowy odnoszącej się wyłącznie do niektórych obiektów budowlanych (wyłącznie

budynków) powoduje, że gmina nie realizuje swojego obowiązku w ramach przyznanej wyłącznej kompetencji do kształtowania zabudowy i ładu przestrzennego. Ustalenie tego parametru służy precyzyjnemu określeniu granicy inwestowania w przestrzeni. Uchylenie się od obowiązku określenia wysokości zabudowy, w odniesieniu do wszystkich obiektów budowlanych tworzących zabudowę na terenie objętym planem, mimo że plan przewiduje możliwość ich realizacji powoduje, że kompetencja należąca gminie zostaje w sposób nieuprawniony przekazana innym podmiotom (organom budowlanym, inwestorom). Z tych względów ustalenia dotyczące możliwości realizacji zabudowy bez określenia parametru wysokości tej zabudowy dla wszystkich obiektów budowlanych dopuszczonych w planie miejscowym, tj. nie tylko budynków, ale również budowli i obiektów małej architektury, w istotny sposób prowadzi do naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. w związku z § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Ponadto, organ nadzoru wskazuje, że wszelkie parametry kształtowania zabudowy i wskaźniki zagospodarowania terenu winny być sparametryzowane w sposób jednoznaczny, a obligatoryjność ustaleń, o których mowa w art. 15 ust. 2 ustawy o p.z.p. należy traktować w nawiązaniu do obszaru objętego planem miejscowym oraz rozwiązań w nim przyjętych. Powyższe oznacza, iż w sytuacji wprowadzenia, np. zakazu zabudowy, rozumianego, jako brak możliwości realizacji wszelkich obiektów budowlanych, brak przesłanek do formułowania ustaleń, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. i § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Jednakże w sytuacji, w której w planie dopuszczono do możliwości realizacji różnych obiektów budowlanych, niezbędne jest sprecyzowanie ich gabarytów. Określany w planie miejscowym parametr, tj. wysokość zabudowy jest pojęciem zbiorczym i zawiera pojęcia dotyczące wysokości szeregu obiektów stanowiących zabudowę, w tym także budynków. Budynki i budowle, stosownie do dyspozycji art. 3 pkt 1 ustawy Prawo budowlane, stanowią również obiekty budowlane. Zdaniem organu nadzoru określenie maksymalnej wysokości zabudowy wynikać może z już ukształtowanej wysokości istniejących obiektów i zamiaru kontynuowania takiej wysokości zabudowy, jak również z chęci wprowadzenia nowych założeń kształtowania ładu przestrzennego, podyktowanego względami architektonicznymi.

Stanowisko, w zakresie obligatoryjnych ustaleń planu miejscowego, określonych w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., znajduje swoje odzwierciedlenie, m.in. w prawomocnym orzeczeniu:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 21 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 704/17;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 10 grudnia 2019 r., sygn. akt II OSK 242/18.

W tym stanie rzeczy organ nadzoru wskazuje, że brak określenia wskaźnika maksymalnej wysokości zabudowy dla wszystkich dopuszczonych w planie miejscowym obiektów budowlanych, w tym również budowli, czy też obiektów towarzyszących, infrastruktury technicznej, ogrodzeń i obiektów małej architektury, stanowi o istotnym naruszeniu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W tym miejscu organ nadzoru ponownie wskazuje, że jedną z podstawowych zasad sporządzania planu miejscowego ustawodawca uregulował w art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem miejscowym.

Biorąc pod uwagę przytoczone powyżej przepisy ustawy o p.z.p. oraz biorąc pod uwagę fakt, iż w odniesieniu do obszaru objętego planem miejscowym, stwierdzono występowanie gruntów leśnych, jednoznacznie wskazać należy, iż w związku z dyspozycją art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., zastosowanie będą tu miały przepisy ustawy z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 82 - w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia uchwały).

Zgodnie z ww. ustawą gruntami leśnymi, są grunty: określone jako lasy w przepisach o lasach, zrehabilitowane dla potrzeb gospodarki leśnej oraz pod drogami dojazdowymi do gruntów leśnych (art. 2 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych).

Z kolei zgodnie z art. 3 ustawy z 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2024 r. poz. 530 – w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia uchwały), lasem jest grunt:

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

Skoro zatem ustawodawca, wskazuje na wymóg uwzględnienia w planowaniu przestrzennym ochrony gruntów leśnych to konkretyzację tej normy odnaleźć możemy w art. 3 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, zgodnie z którym ochrona gruntów leśnych polega na: ograniczeniu przeznaczania ich na cele nieleśne lub nierolnicze; zapobieganiu procesom degradacji i dewastacji gruntów leśnych oraz szkodom w drzewostanach i produkcji leśnej,

powstającym wskutek działalności nieleśnej i ruchów masowych ziemi; przywracaniu wartości użytkowej gruntom, które utraciły charakter gruntów leśnych wskutek działalności nieleśnej; poprawianiu ich wartości użytkowej oraz zapobieganiu obniżania ich produktywności oraz ograniczaniu zmian naturalnego ukształtowania powierzchni ziemi.

Stosownie zaś do dyspozycji art. 7 ust. 1 ww. ustawy, przeznaczenie gruntów leśnych na cele nieleśne, 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. Natomiast w art. 7 ust. 2 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 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 jest niemożliwe.

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 2024 r. poz. 572 – w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia uchwały). 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 sygnatura 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.)

W kontekście powyższego przywołać należy za Naczelnym Sądem Administracyjnym, który w uchwale 7 sędziów NSA z 29 listopada 2010 r. w sprawie sygn. akt II OPS 1/10 orzekł, że *„zgoda właściwego organu na przeznaczenie gruntu leśnego (rolnego) na cele nieleśne (nierolnicze), zgodnie z ustawą o ochronie gruntów rolnych i leśnych, jest aktem stanowiącym*

konieczną podstawę do zamieszczenia odpowiednich ustaleń w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Brak wymaganej zgody na przeznaczenie gruntów leśnych (rolnych) na cele inne niż leśne (rolnicze) skutkuje naruszeniem procedury uchwalania planu zagospodarowania przestrzennego w tym zakresie co stanowi przesłankę uznania go za nieważny. Podobne stanowisko w omawianej kwestii zajął Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 25 maja 2009 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1900/08”.

Skoro zgoda właściwego organu administracji na przeznaczenie gruntu leśnego na cele nieleśne jest decyzją administracyjną, to raz udzielona obowiązuje, chyba że została w prawem przewidzianym trybie uchylona, zmieniona lub stwierdzono jej nieważność (art. 16 § 1 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego), a tym samym wiąże wprost przy sporządzaniu, a następnie uchwalaniu planu miejscowego.

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

Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale z 25 listopada 2013 r., w sprawie sygn. akt II OPS 1/13 w odniesieniu do gruntów rolnych wskazał (przy analogicznych co do zasady zapisach dla gruntów leśnych), że ustawa o p.z.p. obecnie w ramach przepisu art. 17 pkt 6, wcześniej zaś w ramach art. 17 pkt 6, 7 i 8 ustawy o p.z.p., przewiduje, że po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego, organ wykonawczy gminy jest zobowiązany wystąpić o opinie o projekcie dotyczące projektu planu miejscowego, o jego uzgodnienie, a także, jeżeli dokonywana jest zmiana przeznaczenia wymagająca uzyskania takiej zgody – o zgodę właściwego organu administracji publicznej na dokonanie takiej zmiany. Regulacje te wskazują na powiązanie trybu uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów z procedurą legislacyjną uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, będącego aktem prawa miejscowego. **Udzielenie zgody na zmianę przeznaczenia należy zatem postrzegać jako szczególny przykład współdziałania ustrojowo odrębnych organów samorządu terytorialnego i organów administracji rządowej w ramach procedury planistycznej.** NSA w przywołanej uchwale podkreślił, że wystąpienie o zaopiniowanie i uzgodnienie projektu planu miejscowego przez inne organy oraz działanie w postaci wystąpienia o zgodę na zmianę przeznaczenia posiadają

odmienny charakter. W odróżnieniu od uzgodnienia projektu planu, wystąpienie o zgodę na zmianę przeznaczenia gruntu rolnego - odpowiednio leśnego - nie ma na celu jedynie zagwarantowania prawidłowości projektowanego planu, **ale dotyczy rozstrzygnięcia odrębnej kwestii wiążącej się z zapewnieniem gruntom rolnym - odpowiednio leśnym - prawidłowej ochrony przed ich nieuzasadnionym wykorzystaniem**. Ustawa o p.z.p. w sposób ścisły odróżnia czynności przygotowawcze procedury uchwałodawczej polegające na uzyskaniu zgody na zmianę przeznaczenia gruntów od przedstawienia opinii i dokonania uzgodnienia (art. 17 pkt 9, art. 24 ust. 1, art. 25 ust. 1-2, art. 26 ust. 1 ustawy o p.z.p.). Odrębność tego środka prawnego od instytucji uzgodnienia projektu planu można upatrywać także w tym, że przepisy upoważniające właściwe organy tj.:

- ministra właściwego do spraw środowiska, w odniesieniu do gruntów będących własnością Skarbu Państwa;
 - marszałka - wcześniej wojewody - w odniesieniu do pozostałych gruntów leśnych,
- do rozstrzygnięcia wniosku organu wykonawczego gminy oraz szczegółowa procedura rozpoznania wniosku zostały zamieszczone w ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Specyfika zgody na zmianę przeznaczenia opiera się przy tym na tym, że nie wynika ona z milczenia organu opartego na konstrukcji tzw. dorozumianego uzgodnienia. W związku z tym wskazane w art. 25 ust. 1 ustawy o p.z.p. terminy na uzgodnienie projektu planu nie mogą mieć zastosowania do właściwego organu rozpatrującego wniosek organu wykonawczego gminy.

Wyrażenie zgody na przeznaczenie następuje w drodze decyzji administracyjnej, z tym że decyzja ta ma specyficzny charakter. **Decyzja w tym przedmiocie rozstrzyga o uprawnieniach gminy w sferze stanowienia prawa, w związku z czym dotyczy podmiotu niepozostającego formalnie na zewnątrz administracji. Podwójna konkretność tego aktu przejawia się w tym, że jest on skierowany do organu gminy prowadzącej procedurę planistyczną i odnosi się do konkretnej sytuacji związanej z dopuszczalnością przeznaczenia gruntów leśnych - w planie miejscowym - na cele nieleśne. Władczość i jednostronność decyzji wynika z tego, że uprawnienie gminy do przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne w planie uzależnione jest od uzyskania zgody na taką zmianę.** Organ udzielający zgody rozstrzyga o wniosku organu wykonawczego na podstawie przepisów prawa, w oparciu o przyjęte ustalenia faktyczne konkretnej sprawy, które odnoszą się do powierzchni gruntów mających podlegać przekształceniu, typu siedliskowego gruntów leśnych, a także innych elementów faktycznych, które organ powinien ustalić i ocenić, co dotyczy w szczególności ekonomicznych aspektów wejścia w życie projektu przekształcenia gruntów (*vide* art. 10 ust. 1 pkt 3 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych). W przypadku gruntów leśnych istotne znaczenie mają zatem również kwestie związane z opisem

taksacyjnym lasu, a więc wiekiem drzewostanu, stopniem zadrzewienia, klasą bonitacyjną drzewostanu, ale również ewentualnym statusem ochronnym, o którym mowa w art. 9 ust. 3 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, tak jak ma to miejsce w przedmiotowej sprawie.

Analizując wyjątkowość postępowania w sprawie o uzyskanie zgody na zmianę przeznaczenia, podkreślono, że w postępowaniu o wyrażenie takiej zgody, chodzi także o określenie kierunku projektowanego przestrzennego rozwoju zabudowy, co może być przedstawione w **różnych wariantach**. Powyższe wprost wynika z dyspozycji art. 7 ust. 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Z przepisu tego wyraźnie wynika, że organ wydający decyzje na zmianę przeznaczenia ma bezpośredni wpływ na kreowanie konkretnych możliwości rozwiązań przestrzennych przyjmowanych w ramach planu miejscowego. Powyższe oznacza również, iż organ ten może zaakceptować jakieś rozwiązanie przestrzenne, inne zaś odrzucić.

Przepis art. 7 ust. 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych daje zatem podstawy właściwemu organowi do kreacji rozwiązań przestrzennych przy podejmowaniu decyzji o wyrażeniu zgody na zmianę przeznaczenia. Powyższe oznacza, iż ustawodawca dopuścił prawną możliwość decydowania o tym, w jakim kierunku i na jakich zasadach zgoda na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne będzie wydawana, a zatem z analizowanych przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz przepisów ustawy Kodeks postępowania administracyjnego, w sposób jednoznaczny wynika możliwość wprowadzenia warunków, pod którymi decyzja na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne, została udzielona, a których spełnienie jest warunkiem koniecznym do możliwości skorzystania (skonsumowania) przedmiotowej decyzji (zgody) poprzez uchwalenie planu.

Należy raz jeszcze podkreślić, że w art. 3 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych wyrażona została generalna zasada ograniczania przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne, natomiast w art. 6 ust. 1 ustawodawca wyraził zasadę ochrony gleb o najwyższej przydatności produkcyjnej. Powołane przepisy zawierają tym samym istotną treść normatywną w zakresie ochrony ilościowej gruntów leśnych i wyznaczają zadania organom właściwym w tych sprawach. Z kolei w art. 6 ust. 2 ww. ustawy wprowadzono obowiązek ograniczania skutków ujemnego oddziaływania na grunty leśne przy budowie, rozbudowie lub modernizacji. Przepis ten nakazuje zarówno na etapie sporządzania projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jak i na etapie projektowania inwestycji, tj. sporządzania projektu budowlanego związanego z budową, rozbudową lub modernizacją wszystkich obiektów budowlanych, zastosowanie wszelkich dostępnych rozwiązań, które ograniczą skutki ujemnego oddziaływania na chronione grunty leśne.

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).

Rada Miejska w Piasecznie, jako organ właściwy w sprawie uchwalenia przedmiotowego planu miejscowego, jest zatem wprost związana wyrażoną zgodą i warunkami pod którymi taka zgoda została wyrażona. Odstąpienie od zasady związania ww. decyzji dotyczyć może jedynie dwóch szczególnych sytuacji. Pierwsza z nich dotyczy sytuacji, w której organ uchwałodawczy całkowicie odstępuje od dokonania zmiany przeznaczenia gruntów dla których właściwy organ udzielił takiej zgody, przy czym owo odstępianie może być rozumiane dwojako – z jednej strony jako całkowite odstępianie od sporządzania planu miejscowego, bądź jako uchwalenie planu miejscowego bez dokonywania zmiany przeznaczenia (w takiej sytuacji przeznaczenie takiego terenu winno zostać określone jako teren lasów i określone symbolem przeznaczenia – ZL zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego), bądź też uprawniony jest do podjęcia uchwały np. częściowo wykorzystującej ww. zgodę, tj. odnoszącej się do części obszaru dla którego taką zgodę udzielono. Na taką możliwość wskazuje również judykatura, np. w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 18 stycznia 2011 r., w sprawie sygn. akt IV SA/Po 757/10, Lex nr 758610). **W żadnym jednak wypadku organ ten nie posiada uprawnień do samodzielnego zwolnienia się z warunków wykorzystania owej zgody, a więc warunków których spełnienie jest niezbędne dla skorzystania z takiej zgody. Co więcej, z prawnego charakteru decyzji z wiążącymi warunkami wynika, że w przypadku braku ich spełnienia, organ odmówiłby wyrażenia zgody na dokonanie w planie miejscowym przeznaczenia wskazanych w decyzji gruntów leśnych na cele nieleśne.**

W przedmiotowej sprawie kluczowe znaczenie ma zatem konkretna decyzja na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne, w ramach której w sposób wiążący wyrażono również warunki, pod którymi takiej zgody udzielono. Tym samym warunki wprowadzenia

takich zgód winny zostać wprost przeniesione, przez Radę Miejską w Piasecznie, do ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Organ nadzoru wskazuje, iż zgodnie z dyspozycją art. 20 ustawy o lasach „1. W miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego uwzględnia się ustalenia planów urządzenia lasu dotyczące granic i powierzchni lasów, w tym lasów ochronnych. 2. W ewidencji gruntów i budynków uwzględnia się ustalenia planów urządzenia lasu i uproszczonych planów urządzenia lasu dotyczące granic i powierzchni lasu.”.

Tymczasem, w obrębie działki oznaczonej numerem ewidencyjnym 49/4 z obrębu 0065, jednostka ewidencyjna Piaseczno, występują **lasy i grunty leśne**.

Powyższe potwierdza informacja z części opisowej bazy ewidencji gruntów i budynków, z której wynika, że działka oznaczona numerem ewidencyjnym 49/4 z obrębu 0065, o powierzchni 0,2628 ha, stanowi w całości użytek leśny (LsV).

Na podstawie analizy części tekstowej i graficznej uchwały ustalono, iż ww. działka, stanowiąca w całości użytek leśny, została przeznaczona pod teren usług, oznaczony symbolem U.

Organ nadzoru wskazuje, iż w odniesieniu do ww. gruntu leśnego uzyskano co prawda decyzję

na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne, jednakże **nie wprowadzono, do ustaleń planu miejscowego, warunków z niej wynikających**. Jak wynika bowiem z decyzji z 20 grudnia 2000 r., znak: WOŚ.VII-6112/105/2000 Wojewoda Mazowiecki, w sposób jednoznaczny wyraził zgodę na przeznaczenie gruntów leśnych lasów ochronnych, nie stanowiących własności Skarbu Państwa na cele nieleśne pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną o niskiej intensywności i usługi podstawowe, o łącznej powierzchni 38 6380 ha, w tym m.in. dla działki oznaczonej numerem 49/4 (powstałej z podziału działki nr 49/1) z obrębu 0065.

Zgodnie z powyższą decyzją (str. 7), w brzmieniu: „(...) **Zgoda na zmianę przeznaczenia w/w gruntów leśnych udzielona zostaje pod następującymi warunkami:**

- 1) zakaz dalszych podziałów działek na działki mniejsze niż 2000 m² /przy zachowaniu dotychczasowego podziału/,***
- 2) ograniczenie zabudowy do 1 budynku na działce,***
- 3) ograniczenie powierzchni wyłączanej z produkcji do 20 % powierzchni działki ale nie więcej niż 400 m².***

właściwy w sprawie organ ustalił konkretne warunki, które winny zostać spełnione przy dokonaniu zmiany przeznaczenia w planie miejscowym.

Tymczasem, dla terenu oznaczonego symbolem U, **nie ograniczono zabudowy do 1 budynku na działce, co oznacza brak dochowania warunków wynikających z uzyskanej**

zgody, co więcej w ramach ustaleń § 21 ust. 3 pkt 3 lit. b uchwały, dotyczących określenia maksymalnej ich wysokości posłużono się zwrotem „dla budynków o dachu płaskim”, co wprost oznacza możliwość realizacji więcej niż 1 budynku na działce.

W tym miejscu wskazać należy, iż w trakcie przedmiotowej procedury planistycznej, Burmistrz Miasta i Gminy Piaseczno wystąpił ponownie z wnioskiem z 23 lutego 2022 r. znak: UiA.6721.28.1.2014.AA, uzupełnionym 9 marca 2022 r. do Marszałka Województwa Mazowieckiego, o wyrażenie zgody na zmianę przeznaczenia na cele nieleśne gruntów leśnych niestanowiących własności Skarbu Państwa, w tym m.in. dla ww. działki. Jednakże Marszałek Województwa Mazowieckiego decyzją Nr 31/2022 z 6 maja 2022 r. znak: RW-RM-II.7151.22.2022.KJ, umorzył postępowanie administracyjne w zakresie działki 49/4 z obrębu 0065, co oznacza, że w odniesieniu do użytku leśnego znajdującego się w jej granicach, w dalszym ciągu obowiązują warunki wynikające z decyzji Wojewody Mazowieckiego z 20 grudnia 2000 r., znak: WOŚ.VII-6112/105/2000.

Biorąc pod uwagę powyższe należy podkreślić, że ww. zgoda na przeznaczenie gruntów leśnych nie stanowiących własności Skarbu Państwa na cele nieleśne, wyrażona została przez Wojewodę Mazowieckiego pod warunkami, wiążącymi organy Gminy Piaseczno, w tym m.in. **ograniczenia zabudowy do 1 budynku na działce**, podczas gdy takiego warunku w treści planu miejscowego, nie zawarto w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem U, w ramach którego stwierdzono występowanie gruntów leśnych.

Skoro zatem to decyzja administracyjna wydana na podstawie art. 7 ust. 1 i ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, rozstrzyga kwestię dopuszczalności przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne i stanowi podstawę do dokonania zmiany przeznaczenia w planie miejscowym, o ile jest decyzją pozytywną, tj. akceptującą dokonanie zmiany przeznaczenia, to obowiązkiem Rady Miejskiej w Piasecznie było jej uwzględnienie w całości, tj. z uwzględnieniem wszystkich warunków w niej zawartych, bądź też skorzystanie z trybu odwoławczego i tym samym kontestowanie rozstrzygnięć w niej zawartych.

Decyzja administracyjna to jednostronna czynność z zakresu prawa administracyjnego, której cechą charakterystyczną jest to, że dochodzi do skutku przez złożenie oświadczenia woli przez organ administracji publicznej. Oznacza to, że jakkolwiek strona bierze udział w procesie kształtowania treści decyzji, **to ostateczne, prawnie wiążące określenie treści decyzji należy niepodzielnie do organu administracji publicznej.** W doktrynie i orzecznictwie przyjmuje się, że minimum wymagań formalnych, jakie powinna spełniać decyzja, to: oznaczenie organu wydającego akt, wskazanie adresata aktu, rozstrzygnięcie o istocie sprawy oraz podpis osoby

działającej w imieniu organu (tak: wyrok NSA w Warszawie z 20 lipca 1981 r., w sprawie sygn. akt SA 1163/81, OSP 1982, z. 9-10, poz. 169, z glosą J. Borkowskiego).

Stosownie do wymagań art. 107 § 1 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego decyzja powinna zawierać: oznaczenie organu administracji publicznej, datę wydania, oznaczenie strony lub stron, powołanie podstawy prawnej, rozstrzygnięcie, uzasadnienie faktyczne i prawne, pouczenie, czy i w jakim trybie służy od niej odwołanie, podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego osoby upoważnionej do wydania decyzji. **Z ww. przepisu wynika, iż jedną z integralnych części decyzji administracyjnej jest jej rozstrzygnięcie, będące w swej istocie wiążącym ustaleniem konsekwencji stosowanego przepisu prawa materialnego, a więc rozstrzygającym sprawę administracyjną co do jej istoty (art. 104 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego).** Rozstrzygnięcie, zwane także osnową lub sentencją decyzji, powinno być sformułowane jasno i precyzyjnie, aby było zrozumiałe dla stron bez uzasadnienia, które nie zawsze musi być składnikiem decyzji (por. wyrok NSA w Gdańsku z 30 grudnia 1987 r., w sprawie sygn. akt SA/Gd 1045/87, ONSA 1987, nr 2, poz. 94). W swej istocie uznać należy, iż brak rozstrzygnięcia nie zezwala na uznanie danego aktu za decyzję administracyjną.

Jeżeli organ wykonawczy gminy, odpowiedzialny za proces sporządzania planu miejscowego, w tym także kierowania wniosku o wyrażenie zgody na zmianę przeznaczenia, jako strona w toczącym się postępowaniu administracyjnym, był niezadowolony z przedmiotowej decyzji to służyły mu środki odwoławcze. Stosowne pouczenie o możliwości wniesienia odwołania do Ministra Środowiska w terminie 14 dni od daty jej otrzymania, na tak wyrażoną decyzję znajduje się na str. 8. decyzji z 20 grudnia 2000 r., znak: WOŚ.VII-6112/105/2000. Brak złożenia odwołania, skutkowało akceptacją decyzji, w tym także w zakresie warunków w nim określonych.

Brak skorzystania z przedmiotowego środka odwoławczego w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji, skutkowało jej pełną akceptacją. Tym samym w obrocie prawnym znajduje się decyzja na mocy której właściwy organ wyraził zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne, pod konkretnymi warunkami, które winny zostać wprost przeniesione do ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Tymczasem brak jest jakichkolwiek podstaw prawnych do kwestionowania rozstrzygnięcia w niej zawartego, biorąc również pod uwagę dyspozycję art. 156 § 2 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego, wyrażającą trwałość decyzji administracyjnych.

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, przy czym najdobitniej wyrażona ona została w wyroku z 9 lipca 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 282/13, 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 *Wesołej – Zielonej, Wesołej – Grzybowej, Wesołej – Groszówki – część I*. 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.”.*

Powyższe stanowisko znajduje również odzwierciedlenie w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 grudnia 2019 r. w sprawie sygn. akt. II OSK 307/18 (publ. LEX nr 2799464): *„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 m², 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.** Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w wyrokach zapadłych w podobnych sprawach (por. wyroki NSA: z 9 lipca 2014 r., II OSK 282/13; z 18 kwietnia 2018 r., II OSK 2067/17). Naczelny Sąd Administracyjny wyraził w nich pogląd, że jeżeli gmina decyduje się przeznaczyć w planie miejscowym grunty leśne bądź ich część na cele nieleśne to wówczas obowiązana jest przestrzegać warunków określonych przez właściwy organ w decyzji zezwalającej na przeznaczenie gruntów leśnych na cele nieleśne. Dotyczy to m.in. celu na jaki grunty leśne mają być przeznaczone, zachowania określonego w decyzji minimum powierzchni biologicznie czynnej, dopuszczalnej powierzchni określonej zabudowy, minimalnej powierzchni działek powstałych w wyniku ich wtórnego podziału. Właściwy organ wyraża bowiem zgodę na przeznaczenie gruntów leśnych na ściśle określone cele i pod warunkiem zachowania określonych w decyzji wymogów. Naczelny Sąd Administracyjny zaznaczył, że warunki określone w takiej decyzji są bezwzględnie wiążące dla organów gminy. Gmina jest zatem obowiązana zachować określone w decyzjach wymogi, mające na celu ochronę gruntów leśnych.”

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 i trybu sporządzania planu miejscowego, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Biorąc pod uwagę fakt, że organ nadzoru nie ma możliwości redagowania uchwały przy wydawaniu rozstrzygnięcia nadzorczego, to okoliczności niniejszej sprawy wskazują, że koniecznym jest stwierdzenie nieważności uchwały w całości, bowiem istotne naruszenia zasad i trybu sporządzania planu miejscowego odnoszą się do wszystkich jednostek terenowych objętych planem.

Ponadto, stwierdzenie nieważności uchwały w całości umożliwi kontynuację rozpoczętej procedury planistycznej, w oparciu o przepis art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p.

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

Organ nadzoru wskazuje, że naruszenia nieistotne to naruszenia drobne, mało znaczące, 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. Kmieciak: 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).*

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr 68/VI/2024 Rady Miejskiej w Piasecznie z 10 lipca 2024 r. „*w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miasta Piaseczno - Zalesie Dolne dla obszarów działek nr ew. 49/4 i 46 obręb 65.*”, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

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

WOJEWODA MAZOWIECKI

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/