



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 5 grudnia 2016 r.

LEX-I.4131.228.2016.MO

Rada Miejska Góry Kalwarii
ul. 3 Maja 10
05 – 530 Góra Kalwaria

Rozstrzygnięcie nadzorcze

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXVI/328/2016 Rady Miejskiej Góry Kalwarii z dnia 26 października 2016 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla fragmentu wsi Wólka Załęska i fragmentu wsi Tomice – etap I, w części dotyczącej ustaleń:

- § 10 pkt 7 uchwały;
- § 31 ust. 2 pkt 2 uchwały, z wyłączeniem urządzeń turystycznych;
- § 32 ust. 2 pkt 2 uchwały, z wyłączeniem urządzeń turystycznych;
- § 41 ust. 1 pkt 5 uchwały oraz części graficznej uchwały, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 6.1.KD-D, w granicach działki nr ew. 77 z obrębu Tomice.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 26 października 2016 r. Rada Miejska Góry Kalwarii podjęła uchwałę Nr XXXVI/328/2016 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla fragmentu wsi Wólka Załęska i fragmentu wsi Tomice – etap I.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2016 r. poz. 778 z późn. zm., w brzmieniu przed wejściem w życie ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami <Dz. U. Nr 130, poz. 871>), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”.

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

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

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

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

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

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

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

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

Z kolei tryb uchwalenia planu, określony w art. 17 ustawy o p.z.p., odnosi się do kolejno podejmowanych czynności planistycznych, określonych przepisami ustawy, gwarantujących możliwość udziału zainteresowanych podmiotów w procesie planowania (poprzez składanie

wniosków i uwag) oraz pośrednio do kontroli legalności przyjmowanych rozwiązań w granicach uzyskiwanych opinii i uzgodnień.

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

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

Zakres przedmiotowy władztwa planistycznego gminy, w ramach którego ma ona możliwość wpływu na sposób wykonywania prawa własności, przez właścicieli i użytkowników terenów objętych ustaleniami planu miejscowego, nie jest nieograniczony i został szczegółowo określony w ustawie o p.z.p. poprzez wskazanie obowiązkowej i fakultatywnej (dopuszczalnej) treści planu miejscowego (art. 15 ust. 2 i 3) oraz w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), zwanego dalej „rozporządzeniem w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.”, w szczególności zaś w jego ustaleniach zawartych w § 3, 4 i 7 oraz w § 8 ust. 2 zd. 1, który stanowi, że: „Na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego”.

Oznacza to, że nie każde rozstrzygnięcie związane swobodnie z przeznaczeniem, zagospodarowaniem i użytkowaniem terenu może być włączone do ustaleń planu, a jedynie takie, które mieści się ściśle w ramach tego, co ustawa określa ogólnie, jako ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenia inwestycji celu publicznego i określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu, a konkretnie wlicza 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.

Zgodnie z art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p., w celu ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy, rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (zgodnie z art. 27 ustawy o p.z.p. w odniesieniu do zmiany). Integralną częścią tej uchwały jest załącznik graficzny przedstawiający granice obszaru objętego projektem planu (opcjonalnie jego zmiany).

Uchwała o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (opcjonalnie jego zmiany) jest pierwszym etapem prowadzącym do uchwalenia planu (opcjonalnie jego zmiany), inicjującym proces tworzenia aktu prawa miejscowego. Przedmiotem uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu miejscowego (opcjonalnie jego zmiany) jest określenie granic obszaru objętego przyszłym planem. Rolą uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzania planu miejscowego jest więc zakomunikowanie wszczęcia właściwego procesu planistycznego oraz wyznaczenie – na załączniku graficznym – granic obszaru, graficzny załącznik został uznany za obligatoryjną formę wskazania obszaru objętego projektem planu, do którego odnosi się powyższa uchwała i następująca po niej procedura.

Na sesji w dniu 9 lutego 2005 r. Rada Miejska w Górze Kalwarii podjęła uchwałę Nr 381/XXIX/2005 w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla fragmentu wsi Wólka Załęska i fragmentu wsi Tomice.

Powyższa uchwała została zmieniona uchwałami:

- Nr 562/XLV/2010 Rady Miejskiej w Górze Kalwarii z dnia 30 marca 2010 r. w sprawie: *odstąpienia od sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części wsi Wólka Załęska, położonej na północ od drogi gminnej (ulicy Ku Słońcu);*
- Nr XVI/97/2015 Rady Miejskiej Góry Kalwarii z dnia 26 sierpnia 2015 r. w sprawie: *zmiany uchwały Nr 381/XXIX/2005 w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla fragmentu wsi Wólka Załęska i fragmentu wsi Tomice zmienionej uchwałą Nr 562/XLV/2010 Rady Miejskiej w Górze Kalwarii z dnia 30 marca 2010 r. w sprawie odstąpienia od sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części wsi Wólka Załęska, położonej na północ od drogi gminnej (ulicy Ku Słońcu).*

Zgodnie z ustaleniami § 1 uchwały Nr XVI/97/2015: „W Uchwale Nr 381/XXIX/2005 (...), po § 2 dodaje się nowy § 2a w następującym brzmieniu: „§ 2a. 1. Dopuszcza się etapowe opracowanie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla fragmentu wsi Wólka Załęska i fragmentu wsi Tomice. 2. Wyznacza się granice etapu I według załącznika nr 1. 3. Wyznacza się granice etapu II według załącznika nr 1.”.

Z przeprowadzonej przez organ nadzoru analizy granic obszaru objętego uchwalonym planem miejscowym, wyznaczonych na rysunku planu wynika, że są one niezgodne z granicami opracowania etapu I, wyznaczonymi na załączniku nr 1 graficznym do uchwały Nr XVI/97/2015, w odniesieniu do ich przebiegu pomiędzy odcinkami oznaczonymi literami:

- **HI** opisanym, jako „wschodnia granica drogi – działki nr 77 (obręb Wólka Załęska)”;
- **IJ** opisanym, jako „południowa granica działki nr ew. 76 (obręb Tomice)”.

W § 2 ust. 1 pkt 5 i pkt 6 uchwały ustalono, że „1. Planem objęto obszar, którego granice wyznaczają kolejno: (...) 5) wschodnia granica drogi (działka nr 77, obr. Wólka Załęska); 6) południowa granica działki nr ew. 76 (obr. Tomice);”. Zgodnie z ustaleniami § 1 ust. 2 pkt 1 uchwały „Załącznikami do uchwały są: 1) rysunek planu w skali 1:1000, stanowiący załącznik Nr 1 do uchwały;”.

Tymczasem z rysunku planu wynika, że część obszaru uchwalonego planu obejmuje obszar większy, niż opisany i wyznaczony na załączniku graficznym do uchwały Nr XVI/97/2015, gdyż w jego granicach znalazła się część działki nr ew. 77 z obrębu Wólka Załęska, która przeznaczona została pod drogę klasy dojazdowej oznaczoną symbolem 6.1.KD-D. Powyższe wynika z przedłużenia południowej granicy działki nr ew. 76 z obrębu Tomice do wschodniej granicy działki nr ew. 77 z obrębu Wólka Załęska.

Biorąc powyższe pod uwagę stwierdzić należy, iż uchwała reguluje zasady zagospodarowania terenu znajdującego się poza granicami obszaru planu określonymi w zmienionej uchwale intencyjnej oraz niezgodnie z ustaleniami § 2 ust. 1 pkt 5 i pkt 6 uchwały.

Skoro granice obszaru objętego projektem planu wyznaczone w uchwale o przystąpieniu do sporządzenia planu wiążą organy gminy w procedurze sporządzenia i uchwalenia tego planu, to uchwalony plan nie może zawierać zapisów dotyczących obszaru wykraczającego poza terytorium ustalone w tej uchwale intencyjnej, ponieważ stanowił to naruszenie właściwości organu gminy. Regulacje w tym przypadku możliwe są tylko poprzez zmianę granic obszaru objętego planem, a więc poprzez zmianę uchwały o przystąpieniu.

Uchwała o przystąpieniu stanowi podstawę do sporządzenia planu miejscowego, co oznacza, że sporządzony, a następnie uchwalony plan, powinien być zgodny z tą uchwałą. Powyższe wynika z art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., w związku z art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p.

Sporządzając projekt przedmiotowego planu miejscowego, niezgodnie z dyspozycją zawartą w zmienionej uchwale o przystąpieniu, Burmistrz Miasta i Gminy Góra Kalwaria naruszył kompetencję organu uchwałodawczego, który zobowiązał organ wykonawczy miasta i gminy do sporządzenia projektu planu miejscowego w granicach określonych w zmienionej uchwale intencyjnej. Uchwała, we wskazanym powyższej zakresie, narusza dyspozycję art. 14 ust. 1 i ust. 2, art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p.

Sporządzając projekt planu miejscowego, niezgodnie z dyspozycją zawartą w zmienionej uchwale o przystąpieniu, tj. dla obszaru niezgodnego z granicami ustalonymi w tej uchwale, Burmistrz Miasta i Gminy Góra Kalwaria naruszył ustalenia zawarte w § 1 uchwały Nr XVI/97/2015. Powyższe stanowi o:

- istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego, z uwagi na fakt, iż ustalenia planistyczne dotyczą obszaru większego, niż określony w zmienionej uchwale intencyjnej;
- istotnym naruszeniu trybu sporządzania planu miejscowego, z uwagi na fakt, iż procedura określona w art. 17 ustawy o p.z.p. została przeprowadzona również do fragmentu tego obszaru planu;
- naruszeniu właściwości organów, z uwagi na fakt, iż organ wykonawczy miasta i gminy zobligowany został do sporządzenia projektu planu miejscowego w innych granicach.

Powyższe naruszenia, stosownie do dyspozycji art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., stanowią podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały, w tym zakresie.

Niejako na marginesie organ nadzoru wskazuje, że działka oznaczona numerem ewidencyjnym 77 położona jest w obrębie Tomice, a nie jak to wynika z uchwały, w tym m.in. z jej regulacji zawartej § 2 ust. 1 pkt 5, nie zaś w obrębie Wólka Załęska.

Stosownie do dyspozycji 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.

Tymczasem naruszenie przepisów odrębnych, w odniesieniu do terenów przeznaczonych pod las, oznaczonych symbolami: 11.ZL i 12.ZL, nastąpiło poprzez ustalenia zawarte w:

- § 31 ust. 1, ust. 2 pkt 2 i pkt 5 uchwały, w brzmieniu: „*Dla terenu oznaczonego symbolem 11.ZL. 1. Ustala się, że przeznaczeniem terenu 11.ZL jest las. 2. Szczególne warunki zagospodarowania terenu oraz ograniczenia w użytkowaniu: (...) 2) dopuszcza się realizację elementów zagospodarowania takich jak: ścieżki piesze, siedziska i inne elementy małej architektury; (...) 5) obowiązuje nakaz zagospodarowania i użytkowania terenu zgodnie z przepisami odrębnymi dotyczącymi gruntów leśnych.*”;
- § 32 ust. 1, ust. 2 pkt 2 i pkt 5 uchwały, w brzmieniu: „*Dla terenu oznaczonego symbolem 12.ZL. 1. Ustala się, że przeznaczeniem terenu 12.ZL jest las. 2. Szczególne warunki zagospodarowania terenu oraz ograniczenia w użytkowaniu: (...) 2) dopuszcza się realizację elementów zagospodarowania takich jak: ścieżki piesze, siedziska i inne elementy małej architektury; (...) 5) obowiązuje nakaz zagospodarowania i użytkowania terenu zgodnie z przepisami odrębnymi dotyczącymi gruntów leśnych.*”.

Z przytoczonych ustaleń § 31 ust. 2 pkt 2 i § 32 ust. 2 pkt 2 uchwały wynika, że na terenach stanowiących grunty leśne, dopuszczona została realizacja obiektów małej architektury, tj. elementów zagospodarowania niedopuszczonych do sytuowania na gruntach leśnych bez uzyskania stosownej zgody na zmianę przeznaczenia tych gruntów na cele nieleśne.

Zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., w związku z art. 7 ust. 2 pkt 2 i 5 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 909 z późn. zm.), każdy grunt leśny, dla którego ustalono w planie miejscowym przeznaczenie inne niż leśne, wymaga uzyskania zgody właściwego organu na zmianę przeznaczenia na cele nieleśne, zmiana ta może być jedynie dokonana w miejscowym planie. W myśl ww. przepisów grunty leśne stanowiące własność Skarbu Państwa – wymagają uzyskania zgody Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa (obecnie ministra właściwego do spraw środowiska) lub upoważnionej przez niego osoby, zaś „pozostałych gruntów leśnych – wymaga uzyskania zgody marszałka województwa wyrażanej po uzyskaniu opinii izby rolniczej”. Wymóg uzyskania powyższej zgody, wynika również z art. 17 pkt 8 ustawy o p.z.p. zgodnie, z którym organ sporządzający projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, uzyskuje zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne.

W myśl art. 2 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych: „2. Gruntami leśnymi, w rozumieniu ustawy, są grunty: 1) określone jako lasy w przepisach o lasach; 2) zrekultywowane dla potrzeb gospodarki leśnej; 3) pod drogami dojazdowymi do gruntów leśnych.”.

Stosownie do art. 3 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2015 r. poz. 2100 z późn. zm.): „Lasem w rozumieniu ustawy jest grunt: 1) o zwartej powierzchni co najmniej 0,10 ha, pokryty roślinnością leśną (uprawami leśnymi) - drzewami i krzewami oraz runem leśnym - lub przejściowo jej pozbawiony: a) przeznaczony do produkcji leśnej lub b) stanowiący rezerwat przyrody lub wchodzący w skład parku narodowego albo c) wpisany do rejestru zabytków; 2) związany z gospodarką leśną, zajęty pod wykorzystywane dla potrzeb gospodarki leśnej: budynki i budowle, urządzenia melioracji wodnych, linie podziału przestrzennego lasu, drogi leśne, tereny pod liniami energetycznymi, szkółki leśne, miejsca składowania drewna, a także wykorzystywany na parkingi leśne i urządzenia turystyczne.”.

Zgodnie z art. 4 pkt 21 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych: „Ilekoć w ustawie jest mowa o: (...) 21) urządzeniach turystycznych – rozumie się przez to parkingi, pola biwakowe, wieże widokowe, kładki, szlaki turystyczne (ścieżki dydaktyczne) i miejsca widokowe;”.

Organ nadzoru wskazuje, że wśród urządzeń turystycznych nie zostały wymienione obiekty małej architektury, którymi zgodnie z art. 3 pkt 4 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2016 r. poz. 290 z późn. zm.) są „niewielkie obiekty, a w szczególności: a) kultu religijnego, jak: kapliczki, krzyże przydrożne, figury, b) posągi, wodotryski i inne obiekty architektury ogrodowej, c) użytkowe służące rekreacji codziennej i utrzymaniu porządku, jak: piaskownice, huśtawki, drabinki, śmietniki”.

Z przytoczonych powyżej przepisów wynika, że obiekty małej architektury nie zostały uznane za grunty leśne, nie stanowią urządzeń turystycznych oraz nie zaliczają się do przedsięwzięć związanych z gospodarką leśną. W ocenie organu nadzoru możliwość ich lokalizowania na gruntach leśnych wymagała uzyskania stosownej zgody na zmianę przeznaczenia tych gruntów na cele nieleśne.

Załączone do dokumentacji prac planistycznych, uzyskane w procedurze sporządzania planu, decyzje w przedmiocie wyrażenia zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne, nie zostały wydane w celu realizacji obiektów małej architektury na terenach 11.ZL i 12.ZL. Powyższe wskazuje, że organ sporządzający plan miejscowy nie uzyskał stosownej zgody na zmianę przeznaczenia tych gruntów, które upoważniałyby do dopuszczenia lokalizowania na nich obiektów małej architektury.

Biorąc pod uwagę powyższe, należy stwierdzić, iż przy sporządzeniu przedmiotowego planu miejscowego, doszło do istotnego naruszenia trybu jego sporządzenia i zachodzą przesłanki do stwierdzenia nieważności ustaleń § 31 ust. 2 pkt 2 i § 32 ust. 2 pkt 2 uchwały, z wyłączeniem

urządzeń turystycznych, których sytuowanie na gruntach leśnych nie wymaga uzyskania zgody na zmianę ich przeznaczenia na cele nieleśne.

W powyższym zakresie naruszone zostały przepisy art. 15 ust. 1 i art. 17 pkt 8 ustawy o p.z.p., w związku z art. 7 ust. 2 pkt 2 i pkt 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

W związku z brakiem uzyskania powyższej zgody, ustalenia § 31 ust. 2 pkt 2 i § 32 ust. 2 pkt 2 uchwały, nie spełniają także dyspozycji zawartej w § 31 ust. 2 pkt 5 i § 32 ust. 2 pkt 5 uchwały, która zobowiązuje do zagospodarowania i użytkowania terenów 11.ZL i 12.ZL zgodnie z przepisami odrębnymi dotyczącymi gruntów leśnych.

Ponadto, organ nadzoru stwierdza, że plan zawiera również rozbieżności pomiędzy tekstem i rysunkiem planu, jak też w samym tekście uchwały, dotyczące wyznaczenia terenów przeznaczonych pod zieleń naturalną.

Zgodnie z § 10 pkt 7 uchwały „*Ustala się następujące przeznaczenie terenów wyznaczonych liniami rozgraniczającymi i oznaczonych symbolem przeznaczenia według rysunku planu: (...)* 7) tereny zieleni naturalnej – oznaczone symbolem przeznaczenia ZN;”.

Tymczasem na rysunku planu nie ma wyznaczonego liniami rozgraniczającymi terenu o symbolu ZN, przeznaczonego pod zieleń naturalną. Także legenda zamieszczona na rysunku planu nie zawiera oznaczenia terenu o tym przeznaczeniu. Również w tekście uchwały brak ustaleń szczegółowych dla terenów ZN, o którym mowa w § 10 pkt 7 uchwały. W związku z powyższym, w uchwale nie ustalono w jednoznaczny sposób przeznaczenia terenów objętych tym planem, co stanowi o naruszeniu art. 4 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., a także § 4 pkt 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. Ponadto, rysunek planu nie jest powiązany z jego tekstem, co narusza § 8 ust. 2 zd. 1 tego rozporządzenia. Brak w tekście i na rysunku planu ustaleń dla terenu oznaczonego symbolem ZN, stanowi o wewnętrznej sprzeczności uchwały, a tym samym przesądza o stwierdzeniu nieważności § 10 pkt 7 uchwały. Wyeliminowanie § 10 pkt 7 uchwały, doprowadzi do spójności planu, w zakresie ustaleń dotyczących przeznaczenia terenów.

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

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

- art. 14 ust. 1 i ust. 2, art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., w zakresie sporządzenia planu miejscowego zgodnie z uchwałą o przystąpieniu do sporządzenia planu;
- art. 4 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., a także § 4 pkt 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., w zakresie jednoznacznego określenia przeznaczenia terenu;
- art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. oraz § 2 pkt 4 i § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., w zakresie konieczności powiązania części tekstowej z częścią graficzną;
- art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., w zakresie zgodności z przepisami odrębnymi;
- art. 15 ustawy o p.z.p. oraz art. 7 Konstytucji RP w zakresie przestrzegania granic kompetencji do formułowania ustaleń w ramach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

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

Kwestia dotycząca istotnego naruszenia trybu sporządzania planu miejscowego oraz naruszenia własności organów związana jest ze sporządzeniem i uchwaleniem planu miejscowego w granicach niezgodnych z uchwałą o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego, oraz w związku z brakiem uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne, o czym mowa we wcześniejszej części uzasadnienia.

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

Wziąwszy powyższe pod uwagę organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XXXVI/328/2016 Rady Miejskiej Góry Kalwarii z dnia 26 października 2016 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla fragmentu wsi Wólka Załęska i fragmentu wsi Tomice – etap I, w części dotyczącej ustaleń:

- § 10 pkt 7 uchwały;
 - § 31 ust. 2 pkt 2 uchwały, z wyłączeniem urządzeń turystycznych;
 - § 32 ust. 2 pkt 2 uchwały, z wyłączeniem urządzeń turystycznych;
 - § 41 ust. 1 pkt 5 uchwały oraz części graficznej uchwały, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 6.1.KD-D, w granicach działki nr ew. 77 z obrębu Tomice,
- co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, skutkuje wstrzymaniem jego wykonania, w tym zakresie, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

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

WOJEWODA MAZOWIECKI

Zdzisław Szipera