



WOJEWODA MAZOWIECKI

LEX-I.4131.233.2017.RM

Warszawa, 25 sierpnia 2017 r.

Rada Miejska w Łomiankach
ul. Warszawska 115
05 – 092 Łomianki

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446, 1579 i 1948 oraz z 2017 r. poz. 730 i 935)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXX/349/2017 Rady Miejskiej w Łomiankach z dnia 27 lipca 2017 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru osiedla Dąbrowa Leśna – etap I”, w części dotyczącej ustaleń:

- § 55 pkt 3 lit. e, w odniesieniu do sformułowania: „(...) przy czym wskaźnik dotyczy części działki budowlanej nie zajętej przez boiska sportowe (...)”;
- § 56 pkt 3 lit. e, w odniesieniu do sformułowania: „(...) przy czym wskaźnik dotyczy części działki budowlanej nie zajętej przez boiska sportowe (...)”;
- § 57 pkt 3 lit. e, w odniesieniu do sformułowania: „(...) przy czym wskaźnik dotyczy części działki budowlanej nie zajętej przez boiska sportowe (...)”;
- § 67 pkt 3 lit. a, w odniesieniu do sformułowania: „(...) 8 m, (...)”;
- części tekstowej i graficznej w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem KDD5;
- części tekstowej i graficznej w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem MN29 w zakresie działki oznaczonej numerem ewidencyjnym 273 z obrębu 0023.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Łomiankach na sesji w dniu 27 lipca 2017 r. podjęła uchwałę Nr XXX/349/2017 „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru osiedla Dąbrowa Leśna – 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 2017 r. poz. 1073), 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 przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. Artykuł 94 Konstytucji RP stanowi, iż organy samorządu terytorialnego

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

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.

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

- wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury (art. 1 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p.);
- walory architektoniczne i krajobrazowe (art. 1 ust. 2 pkt 2 ustawy o p.z.p.);
- wymagania ochrony 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, a także potrzeby osób niepełnosprawnych (art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p.);
- potrzeby interesu publicznego (art. 1 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p.).

Podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części, zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. 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 wskazuje, że stosownie do przepisu 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 w tym

miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów;”.

Definicja działki budowlanej została zawarta w art. 2 pkt 12 ustawy o p.z.p., zgodnie z którą „*należy przez to rozumieć nieruchomość gruntową lub działkę gruntu, której wielkość, cechy geometryczne, dostęp do drogi publicznej oraz wyposażenie w urządzenia infrastruktury technicznej spełniają wymogi realizacji obiektów budowlanych wynikające z odrębnych przepisów i aktów prawa miejscowego;”.*

Skoro w przytoczonej powyżej definicji *działki budowlanej* zawarto pojęcie „*nieruchomości gruntowej*”, a także „*działki gruntu*”, to powyższe pojęcia należy rozważać w oparciu o przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2016 r. poz. 2147 z późn. zm.).

Zgodnie z ww. ustawą przez:

- *nieruchomość gruntową* – należy przez to rozumieć grunt wraz z częściami składowymi, z wyłączeniem budynków i lokali, jeżeli stanowią odrębny przedmiot własności (*vide* art. 4 pkt 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami);
- *działce gruntu* – należy przez to rozumieć niepodzieloną, ciągłą część powierzchni ziemskiej stanowiącą część lub całość nieruchomości gruntowej (*vide* art. 4 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami).

Pojęciu „*nieruchomość gruntowa*” zawartej w ustawie o gospodarce nieruchomościami należy nadać również znaczenie, które wynika z definicji zawartej w art. 46 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2017 r. poz. 459 z późn. zm.), co oznacza, iż *nieruchomość gruntowa* obejmuje jedną lub więcej działek gruntu należących do tego samego właściciela, przy czym działki te nie muszą ze sobą sąsiadować, powinny być natomiast wpisane do tej samej księgi wieczystej. Natomiast termin „*działka gruntu*” zdefiniowany w art. 4 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, nie jest tożsamy z pojęciem *nieruchomości gruntowej*, która może składać się z oddalonych od siebie części gruntu. Pojęcie *działki gruntu* w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami należy odnieść do działki ewidencyjnej, którym to pojęciem posługują się przepisy ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne oraz przepisy rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków.

Zgodnie z art. 2 pkt 8 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2016 r. poz. 1629 z późn. zm.), „*Ilekroć w ustawie jest mowa o: (...) 8) ewidencji gruntów i budynków (katastrze nieruchomości) – rozumie się przez to system informacyjny zapewniający gromadzenie, aktualizację oraz udostępnianie, w sposób jednolity dla kraju, informacji o gruntach, budynkach i lokalach, ich właścicielach oraz o innych podmiotach władających lub gospodarujących tymi gruntami, budynkami lub lokalami;”.* Skoro zatem na mocy art. 21 ww. ustawy, dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków stanowią podstawę planowania gospodarczego, planowania przestrzennego, oznaczania nieruchomości w księgach wieczystych, jak również gospodarki nieruchomościami, to zastosowanie mieć również będzie § 9 rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków [*§ 9 ust. 1 Działkę ewidencyjną stanowi ciągly obszar gruntu, położony w granicach jednego obrębu, jednorodny pod względem prawnym, wydzielony z otoczenia za pomocą linii granicznych*].

Z przepisów ustawy o p.z.p., w tym z jej art. 2 pkt 12 i art. 15 ust. 2 pkt 6, nie wynika możliwość wyłączania części działki budowlanej z ustaleń dotyczących wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej. W tej sytuacji ustalenia planu zawarte w:

- § 55 pkt 3 lit. e, w brzmieniu: „*Ustalenia dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem Up1: (...) 3) wskaźniki kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu: (...) e) minimalny*

udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej – 60%, przy czym wskaźnik dotyczy części działki budowlanej nie zajętej przez boiska sportowe;”;

- § 56 pkt 3 lit. e, w brzmieniu: „Ustalenia dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem Up2: (...) 3) wskaźniki kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu: (...) e) minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej – 60%, przy czym wskaźnik dotyczy części działki budowlanej nie zajętej przez boiska sportowe;”;
- § 57 pkt 3 lit. e, w brzmieniu: „Ustalenia dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem ZP: (...) 3) wskaźniki kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu: (...) e) minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej – 60%, przy czym wskaźnik dotyczy części działki budowlanej nie zajętej przez boiska sportowe;”.

Z przytoczonych powyżej ustaleń wynika, iż wprost naruszają one dyspozycję art. 15 ust. 2 pkt 6 w związku z art. 2 pkt 12 ustawy o p.z.p., co oznacza, istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego i w konsekwencji na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. oznacza konieczność stwierdzenia nieważności wadliwych ustaleń.

Odnosząc się do stanowiska Gminy Łomianki, wyrażonego w piśmie Burmistrza Łomianek z dnia 18 sierpnia 2017 r. znak: RGP.6722.24.2017, przekazanym przy piśmie Przewodniczącego Rady Miejskiej w Łomiankach z dnia 18 sierpnia 2017 r. znak: RKA.0004.22.2017, stanowiącego odpowiedź na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego w przedmiocie stwierdzenia nieważności ww. uchwały, iż ustalenia te były „próbą konsumpcji dyspozycji zawartych w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Łomianki, które określa, że miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego rozstrzygną o wskaźniku udziału powierzchni biologicznie czynnej dla terenów zabudowy usługowej sportu, rekreacji i turystyki uwzględniając, że w przypadku realizacji boisk wskaźnik dotyczy terenu po odjęciu powierzchni boisk (Studium, rozdział 2.3.3 Wskaźniki zagospodarowania terenów, pkt 6, str. 64).”, to wskazać należy, iż nie zasługuje on na uwzględnienie. Przepis art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. jednoznacznie stanowi, iż minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej określa się w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, nie zaś jej części. Ponadto zauważyć należy, iż studium nie jest aktem prawa miejscowego co wynika wprost z art. 9 ust. 5 ustawy o p.z.p. i co prawda wiąże organa gminy przy sporządzaniu planu miejscowego, to jednak jego ustalenia nie mogą pozostawać w kolizji z przepisami prawa materialnego.

Cytowane powyżej ustalenia studium należy zatem uwzględnić w planie miejscowym poprzez uwzględnienie konkretnej wartości powierzchni biologicznie czynnej, nie zaś poprzez stosowanie wyłączeń części działki budowlanej.

Z dyspozycji art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. wynika, iż plan miejscowy składa się zarówno z części tekstowej, jak i części graficznej. Powyższe wynika również z ustaleń § 2 pkt 4 i § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587). Z art. 20 ust. 1 zd. 2 ustawy o p.z.p. wynika, że część tekstowa planu stanowi treść uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią jedynie załączniki do uchwały. Treść tych przepisów wyraźnie wskazuje, iż część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część tekstowa planu zawiera normy prawne, rysunek planu obowiązuje więc tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu.

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

- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 marca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2673/12, w którym Sąd stwierdził, iż „(...) zgodnie z art. 15 ust. 1 i § 2 pkt 4 oraz art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., projekt planu miejscowego zawiera część tekstową oraz graficzną i tak należy też rozumieć pojęcie "projekt planu miejscowego"; część tekstowa planu stanowi

treść uchwały, część graficzna załącznik do uchwały. Nadto na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego (§ 8 ust. 2 rozporządzenia). Z powołanych unormowań wynika, że część tekstowa planu winna znaleźć odzwierciedlenie w części graficznej. Zaś sprzeczność, brak korelacji, spójności rozważane są w kategoriach naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego. (...)”;

- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 września 2013 r., sygn. akt II OSK 1377/13, w brzmieniu: „W niniejszej sprawie zgodzić należy się z sądem I instancyjnym, iż zgodnie z art. 15 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003r Nr 80, poz. 717 ze zm.) obydwie części planu (graficzna i tekstowa) winny być spójne, co oznacza że pełny obraz rozwiązań planistycznych tj. przeznaczenie poszczególnych obszarów na terenie objętych planem daje dopiero łączne odczytanie obydwu części.”;
- postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 18 marca 2011 r., sygn. akt II OZ 191/11, w brzmieniu: „Sąd słusznie wskazał, że oczywistym jest, że stwierdzenie nieważności określonych uregulowań w części tekstowej planu oznacza utratę ważności odpowiadających im rozwiązań graficznych przyjętych na rysunku planu. Zgodnie bowiem z art. 20 ust. 1 zdanie drugie ustawy z dnia z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.) część tekstowa planu stanowi treść uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Przepis § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587) stanowi, iż na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń. Treść tych przepisów wyraźnie wskazuje, iż część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część tekstowa planu zawiera normy prawne, rysunek planu obowiązuje więc tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu.” (publ. LEX 1080455);
- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 6 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1458/11, w którym „Sąd zwraca uwagę, że pod pojęciem „ustaleń planu” należy rozumieć jego merytoryczną treść mającą charakter normatywny, co oznacza, że ustalenia normatywne planu należy odkodowywać zarówno z jego części tekstowej, jak i graficznej.” (publ. LEX 1070339);
- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 lutego 2007 r., sygn. akt II OSK 508/06, w którym Sąd stwierdził: „Błędne jest stanowisko skarżącego, że część graficzna planu zagospodarowania przestrzennego może zawierać oznaczenia niemające odniesienia wprost do części tekstowej planu i że zgodnie z art. 8 ust. 1 pow. ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym ustalenia części graficznej miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego stanowią treść uchwały rady gminy składającą się na przepis gminny w postaci norm tekstowych. Część graficzna (rysunek planu) stanowi wprawdzie integralną część planu, pełni jednak rolę służebną i wyjaśniającą tekst i jest wiążąca pod warunkiem, że tekst planu odsyła do rysunku lub do niego nawiązuje. Sam rysunek (część graficzna) nie jest ani przepisem, ani normą prawną i obowiązuje tylko w łączności z częścią tekstową planu. Nie może więc zawierać oznaczeń, które nie znajdują oparcia w części tekstowej planu.”;
- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 grudnia 2007 r. sygn. akt II OSK 1732/06, teza 2 „Skoro, moc wiążąca rysunku planu wynika z zapisów części tekstowej, to tekst

planu winien wskazywać na przeznaczenie określonego terenu pod ulice, a część graficzna odzwierciedlać konkretny zapis." (publ. LEX nr 418919);

- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 13 października 2009 r. sygn. akt II SA/Lu 393/09, w którym stwierdzono: „W tym zakresie należy pamiętać, iż plan miejscowy składa się z części tekstowej, zawierającej ustalenia planowe oraz graficznej (rysunku planu). Rysunek planu jest zatem integralną częścią planu i ma tym samym moc wiążącą. Część graficzna planu jest "uszczegółowieniem" części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie - z uwzględnieniem zarówno części graficznej jak i tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu. Część tekstowa planu nie może zatem zawierać ustaleń, które nie znajdują oparcia w części graficznej planu.”;
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 16 maja 2015 r. sygn. akt IV SA/Po 256/13, w którym stwierdzono, że: „W tym zakresie należy pamiętać, że plan miejscowy składa się z części tekstowej, zawierającej ustalenia planowe oraz graficznej (rysunku planu). Rysunek planu jest zatem integralną częścią planu i ma tym samym moc wiążącą. Część graficzna planu jest "uszczegółowieniem" części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie - z uwzględnieniem zarówno części graficznej jak i tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu.”;
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 17 czerwca 2015 r. sygn. akt II SA/Gd 318/14, w którym Sąd stwierdził, iż: „Art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowi, że wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem. Następnie art. 20 ust. 1 tej ustawy wyjaśnia, że część tekstowa planu stanowi treść uchwały, a część graficzna stanowi załącznik do uchwały. Ponadto zgodnie z § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. z 2003 r., nr 164, poz. 1587) na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń. Z powołanych przepisów wynika, że plan miejscowy składa się z części tekstowej, zawierającej ustalenia planowe oraz z części graficznej (rysunku planu). Rysunek planu jest zaś integralną częścią planu i ma tym samym moc wiążącą. Część graficzna planu jest "uszczegółowieniem" części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie - z uwzględnieniem zarówno części graficznej jak i tekstowej. Z tych też względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 16 maja 2013 r., sygn. akt IV SA/Po 256/13). Skoro inaczej kształtuje się normatywność części tekstowej, a nieco inaczej - części graficznej rzeczonoego planu, będącej jego integralnym elementem a także z uwagi na fakt, że część graficzna stanowi wyjaśnienie (uzupełnienie) części tekstowej, to powstałe w ten sposób nieścisłości mogą uniemożliwić zastosowanie planu w praktyce. Pamiętać bowiem trzeba, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest podstawowym narzędziem planistycznym, za pomocą którego w sposób wiążący ustala się przeznaczenie terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określa sposoby ich zagospodarowania i zabudowy (art. 14 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego (art. 14 ust. 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym), a jego ustalenia kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości (art. 6 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Wiążą one zatem zarówno podmioty władzy, w tym organy administracji publicznej, jak i podmioty pozostające poza strukturą tej

władzy, tj. jednostki i ich organizacje (zob. orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 22 lutego 2001 r., sygn. akt III RN 203/00, OSNP 2001, nr 20, poz. 606). Dlatego też ewidentna sprzeczność pomiędzy treścią uchwały a jej częścią graficzną narusza zasady sporządzenia planu miejscowego i w konsekwencji powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 5 listopada 2010 r., sygn. akt II SA/Po 486/10, <https://orzecznia.nsa.gov.pl>). ”.

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

Stanowisko judykatury potwierdza również doktryna:

- Igor Zachariasz *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Komentarz LEX*, Warszawa 2013 LEX a Wolters Kluwer business, str. 153 teza 2. do art. 15: „Projekt planu miejscowego zawiera część tekstową i graficzną. Zgodnie z poglądem reprezentowanym w orzecnictwie sądów administracyjnych, rysunek planu jako znak graficzny nie może wiązać bezpośrednio, nie spełnia bowiem wymogów normy prawnej związanych z jej klasyczną budową: hipoteza, dyspozycja, sankcja. Rysunek planu w procesie stosowania prawa może być uwzględniony tylko w takim zakresie, w jakim jest "opisany" w tekście planu, ściślej - w jakim tekst planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku.”;
- Zygmunt Niewiadomski *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne Komentarz*, Warszawa 2013, Wydawnictwo C.H. Beck, str. 157 teza 2. do art. 15 „Projekt planu miejscowego a zatem przyszły plan miejscowy, musi zawierać część tekstową i graficzną. (...) Zgodnie z przepisami Proj.PlanZagR projektem planu miejscowego jest projekt tekstu planu miejscowego i projekt rysunku planu miejscowego. Tekst planu miejscowego stanowi treść uchwały rady gminy i jego redakcja przybiera postać przepisów prawnych. Rysunek planu jest załącznikiem graficznym do uchwały w sprawie planu miejscowego. Rysunek planu obowiązuje w takim zakresie, w jakim tekstu planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku.”.

Stanowisko doktryny i judykatury, jak również sam przepis art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., a także § 2 pkt 4 i § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, nie pozostawia wątpliwości, iż ustalenia części graficznej wiążą w takim zakresie, w jakim są one opisane w części tekstowej.

Do powstania ewidentnej sprzeczności pomiędzy zapisami części tekstowej a częścią graficzną uchwały doszło w związku z ustaleniami zawartymi w:

- § 64 pkt 3 lit. a uchwały w brzmieniu: „Ustalenia dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem KDD5: (...) 3) wskaźniki zagospodarowania terenu: a) szerokość drogi w liniach rozgraniczających – 12 m,”, podczas gdy z części graficznej wynika, iż szerokość tej drogi jest zmienna i wynosi od 11 m do 12 m;
- § 67 pkt 3 lit. a uchwały w brzmieniu: „Ustalenia dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem KDD8: (...) 3) wskaźniki zagospodarowania terenu: a) szerokość drogi w liniach rozgraniczających 8 m, zgodnie z rysunkiem planu,”, podczas gdy z części graficznej wynika, iż szerokość tej drogi jest zmienna i wynosi od 7,5 m do 8 m,

zaś takie naruszenie kwalifikowane jest jako istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego.

W kontekście sprzecznych wzajemnie ustaleń wskazać także należy, iż art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p. oblige do określenia zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Obligatoryjność ustaleń w tym zakresie wynika również z dyspozycji art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje

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

Z przytoczonych powyżej 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 o gospodarce nieruchomościami. Zgodnie z przepisem tym „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.”. Z kolei zgodnie z art. 6 pkt 1, 2, 3, 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami, realizacja tych inwestycji stanowi cel publiczny.

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

Z przepisów tych wynika konieczność jednoznacznego wyznaczenia parametrów poszczególnych terenów przeznaczonych pod drogi. Stanowisko takie znajduje swoje odzwierciedlenie również w judykaturze, w tym m.in. w wyroku:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25 czerwca 2015 r. sygn. akt II OSK 1328/15, w którym Sąd stwierdził, iż „Nieusprawiedliwionym pozostać również musiał zarzut naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. i § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W pierwszej kolejności zauważyć trzeba, że skarga kasacyjna nie zawiera uzasadnienia dla wykazania zasadności tego zarzutu, tym samym w powyższym zakresie nie odpowiada wymaganiom formalnym określonym w art. 176 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Rozważając jednakowoż zasadność podniesionego zarzutu, nie sposób zgodzić się z autorem skargi kasacyjnej, że doszło do dokonania przez Sąd błędnej wykładni powołanych wyżej przepisów. Jak przyjęto w art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Rozwijając powyższe wymogi w § 4 pkt 9 powołanego wyżej rozporządzenia wskazano, iż ustalenia dotyczące tych zasad powinny zawierać: a) określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych, b) określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym, c) wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych. Treść powyższego przepisu nie pozostawia wątpliwości, że postanowienia planistyczne w tym zakresie muszą przybierać formę konkretną, ustalając bezpośrednio na przyjętym do opracowania terenie konkretne parametry.”;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 czerwca 2014 r. sygn. akt II OSK 3083/13, w którym stwierdzono: „Ponadto biorąc pod uwagę fakt, że, nieco inaczej kształtuje się normatywność części tekstowej, a nieco inaczej - części graficznej planu, będącej jego

integralnym elementem (art. 14 ust. 2 i art. 20 ust. 1 in fine u.p.z.p.), oznaczać to może, że powstałe w ten sposób nieścisłości mogą spowodować dysfunkcjonalność w stosowaniu norm planistycznych.”;

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 28 lutego 2013 r. sygn. akt IV SA/Wa 2595/12, w którym stwierdzono: „Dalej § 9 ust. 1, § 10, § 20 ust. 2 zd. 3, § 27, § 35, § 94 pkt 4 uchwały także podlegały stwierdzeniu nieważności bowiem doszło do naruszenia art. 4 ust. 1 i art. 15 ust. 2 i 3 ustawy p.z.p. Zgodnie z art. 4 ust. 1 tej ustawy ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Natomiast art. 15 ust. 2 i 3 wymienia elementy obligatoryjne i fakultatywne planu. Analiza wskazanych przepisów prowadzi do wniosku, że ustalenia plany kształtując prawo własności i stanowiąc akt normatywny muszą zawierać normy precyzyjne, ścisłe, z których obywatel może wywodzić prawa bądź obowiązki. Zapisy bez treści normatywnej, bądź stanowiące powtórzenie normy prawa powszechnie obowiązującego albo zawierające tzw. normę otwartą nie realizują zasad tworzenia aktu prawa miejscowego, określonych we wskazanych przepisach. Dalej stwierdzono nieważność § 26 jako przepisu ogólnego w zakresie infrastruktury. Otwarta zostanie w ten sposób możliwość uzupełnienia planu o te postanowienia, które powinny się w nim znaleźć, a których nie stwierdzono. Pozostawione zostały wskutek tego zabiegu pozostałe regulacje planu dotyczące infrastruktury. Trafny jest bowiem zarzut Wojewody, iż doszło do naruszenia § 4 pkt. 9 lit. a i b rozporządzenia w sprawie zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Analiza treści planu prowadzi do wniosku, że nie zostały określone parametry sieci infrastruktury technicznej oraz powiązania sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym. Parametrem jest wielkość charakterystyczna dla danego urządzenia (Słownik Języka Polskiego, PWN, Warszawa, 1988r. II Tom, str. 602), czego brak w uchwale. Nie określono także w jaki sposób powstając sieć będzie połączona z istniejącymi już sieciami i układami, a taki jest cel jej powstania, aby włączyć ją w istniejące już sieci.”.

Określenie szerokości dróg publicznych winno zatem jednoznacznie wynikać zarówno z części tekstowej, jak i graficznej uchwały.

Przenosząc obowiązujące przepisy oraz stanowisko judykatury, w tej materii, na grunt niniejszej sprawy stwierdzić należy, iż uchwała nie spełnia wymogów określonych w ww. przepisach. Ustalenia zawarte w § 64 pkt 3 lit. a i § 67 pkt 3 lit. a uchwały pozostają w sprzeczności z faktyczną szerokością dróg określoną na rysunku planu miejscowego. O ile jednak w przypadku drogi oznaczonej symbolem KDD8 ustalenia części tekstowej odsyłają wprost do rysunku planu miejscowego, co umożliwia stwierdzenie nieważności w zakresie nieprawidłowo użytego wymiaru (parametru) o tyle w ustaleniach § 64 pkt 3 lit. a uchwały wprost określono jedynie szerokość drogi, co nie znajduje swojego potwierdzenia w części graficznej. W tej sytuacji niezbędne jest stwierdzenie nieważności:

- § 67 pkt 3 lit. a, w odniesieniu do sformułowania: „(...) 8 m, (...)”;
- części tekstowej i graficznej w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem KDD5.

Organ nadzoru wskazuje również, iż w granicach terenu oznaczonego symbolem MN29 stwierdzono występowanie gruntów ewidencyjnie leśnych, w obrębie części działki oznaczonej numerem ewidencyjnym 273 z obrębu 0023. W tym kontekście wskazać należy, iż jedną z wartości planowania przestrzennego, o której mowa w art. 1 ust. 2 pkt 3 ustawy o p.z.p. jest uwzględnienie wymagań ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych. Powyższe wynika również z art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., które zobowiązuje do sporządzenia projektu planu miejscowego zgodnie z przepisami odrębnymi. W przypadku występowania gruntów leśnych zastosowanie znajdzie zatem przepis art. 7 ust. 2 pkt 2 i pkt 5 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1161),

z którego wynika, że wszystkie grunty leśne, dla których ustalono w planie miejscowym przeznaczenie inne niż leśne, wymagają uzyskania zgody właściwych organów na zmianę przeznaczenia na cele nieleśne, zmiana ta zaś może być dokonana jedynie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

W myśl ww. przepisów grunty leśne stanowiące własność Skarbu Państwa – wymagają uzyskania zgody Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa lub upoważnionej przez niego osoby, zaś pozostałe grunty leśne – wymagają uzyskania zgody marszałka województwa wyrażanej po uzyskaniu opinii izby rolniczej. Wymóg uzyskania powyższych zgód, wynika również z art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o p.z.p., zgodnie z którym organ sporządzający projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, uzyskuje zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne.

Zgodnie z art. 2 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, gruntami leśnymi są grunty: określone jako lasy w przepisach ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2017 r. poz. 788), zrekultywowane dla potrzeb gospodarki leśnej oraz grunty pod drogami dojazdowymi do gruntów leśnych.

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

Skoro ustawodawca, wskazuje na wymóg uwzględnienia w planowaniu przestrzennym ochrony gruntów rolnych leśnych, to konkretyzację tej normy odnaleźć możemy w art. 3 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, zgodnie z którym, ochrona gruntów leśnych polega na: ograniczaniu przeznaczenia ich na cele nieleśne lub nierolnicze, zapobieganiu procesom degradacji i dewastacji gruntów leśnych oraz szkodom w drzewostanach i produkcji leśnej, powstającym wskutek działalności nieleśnej i ruchów masowych ziemi, przywracaniu wartości użytkowej gruntom, które utraciły charakter gruntów leśnych wskutek działalności nieleśnej, poprawianiu ich wartości użytkowej oraz zapobieganiu obniżania ich produktywności oraz ograniczaniu zmian naturalnego ukształtowania powierzchni ziemi.

Definicję zmiany przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne zawiera również art. 4 pkt 6 ww. ustawy, zgodnie z którym, przez przeznaczenie gruntów na cele nierolnicze lub nieleśne – rozumie się przez to ustalenie innego niż rolniczy lub leśny sposobu użytkowania gruntów rolnych oraz innego niż leśny sposobu użytkowania gruntów leśnych.

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

Tymczasem w granicach działki oznaczonej numerem ewidencyjnym 273 z obrębu 0023 występują również grunty ewidencyjnie leśne, które zgodnie z ustaleniami § 47 uchwały zostały przeznaczone

pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną wolnostojącą (ustalenia dla jednostki terenowej MN29). Co więcej w wyniku odpowiedzi na wezwanie organu nadzoru, Przewodniczący Rady Miejskiej w Łomiankach przekazał uwierzytelnioną kopię decyzji nr 20/2017 Marszałka Województwa Mazowieckiego z dnia 3 lutego 2017 r. znak: RW-RM-II.7151.107.2016.RŁ w której nie wyraził on zgody na dokonanie zmiany przeznaczenia ww. działki na cele zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej.

Skoro właściwy organ nie wyraził zgody na zmianę przeznaczenia, to tym samym organy miasta i gminy Łomianki nie były upoważnione do dokonywania zmiany przeznaczenia tej części działki, przy czym nie ma tu znaczenia okoliczność, iż grunty leśne zajmują powierzchnię 149 m².

Należy raz jeszcze zauważyć, że stosownie do dyspozycji art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, przeznaczenie gruntów leśnych na cele nieleśne, może być dokonane jedynie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, sporządzonym w trybie określonym w przepisach o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z dyspozycją art. 7 ust. 2 ww. ustawy, **każdy grunt ewidencyjnie leśny, niezależnie od wielkości jego powierzchni,** wymaga uzyskania zgody stosownych organów, na zmianę przeznaczenia na cele nieleśne. **Ustawa powyższa nie wprowadza ograniczeń dotyczących wielkości powierzchni gruntów leśnych,** dla jakiej zgoda jest wymagana, a dla jakiej wymóg jej uzyskania nie obowiązuje.

Skoro, zgodnie z wolą ustawodawcy, wyrażoną w art. 7 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, każde grunty leśne, dla których ustalono w planie miejscowym przeznaczenie inne niż leśne, wymagają uzyskania zgody na zmianę ich przeznaczenia w formie decyzji administracyjnej, to nie można przyjąć, że określenie terenu z przeznaczeniem pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną i dopuszczenie możliwości realizacji uzbrojenia terenu, zwalnia od uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne. Gdyby uzyskanie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych nie było wymagane w takich przypadkach, to racjonalny ustawodawca zawarłby stosowne zwolnienia w ramach ww. przepisów.

Odnosząc się do stanowiska Gminy Łomianki, wyrażonego w piśmie Burmistrza Łomianek z dnia 18 sierpnia 2017 r. znak: RGP.6722.24.2017, przekazany przy piśmie Przewodniczącego Rady Miejskiej w Łomiankach z dnia 18 sierpnia 2017 r. znak: RKA.0004.22.2017, stanowiącego odpowiedź na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego w przedmiocie stwierdzenia nieważności ww. uchwały, iż „*W sytuacji uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych położonych w granicach działki nr ew. 272 z obrębu 0023, użytek gruntowy na działce nr ew. 273 nie będzie stanowił zwartego kompleksu leśnego. Zgodnie z ewidencją gruntów działka nr ew. 273 posiada grunty rolne RVI o powierzchni 0,1674 ha i grunty leśne LsVI o powierzchni 0,0149 ha co oznacza, że grunty leśne zajmują powierzchnię mniejszą niż 0,10 ha (...) Biorąc pod uwagę powyższe okoliczności nie było przesłanki, aby użytki gruntowe LsVI na działce nr ew. 273 traktować jako grunty leśne wymagające zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne.*”, to wskazać należy, iż nie zasługuje ono na uwzględnienie.

Zgodzić się należy z organami gminy, że ustawa o ochronie gruntów leśnych odsyła do ustawy o lasach, ten zaś identyfikuje las m.in. jako grunt o zwartej powierzchni wynoszący co najmniej 0,1 ha. Należy jednak pamiętać, że żadna z ww. ustaw nie odnosi powierzchni gruntu leśnego do działki ewidencyjnej. Skoro zaś na przyległej działce istnieje las spełniający warunki wynikające z cytowanych powyżej przepisów, to brak jakichkolwiek podstaw prawnych do twierdzenia, iż las na działce oznaczonej numerem ewidencyjnym 273, przestał istnieć w związku z dokonaną zmianą przeznaczenia dla sąsiedniej działki numer 272. Dopiero faktycznie dokonane wyłączenia gruntu z produkcji leśnej, czytaj jako rozpoczęcie innego niż leśne użytkowania gruntów leśnych, upoważniać może do dokonania stosownych zmian w zapisach ewidencji gruntów, i to jedynie pod warunkiem, że według stanu na gruncie, łączna zwarta powierzchnia nie będzie przekraczać 0,1 ha.

Organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2016 r. poz. 1629 z późn. zm.), dane zawarte w ewidencji gruntów stanowią podstawę planowania przestrzennego, zaś wydane na podstawie art. 26 ust. 2 ww. ustawy rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. z 2016 r. poz. 1034 z późn. zm.), jednoznacznie odsyła w tym zakresie do ustawy o lasach (*quod vide* załącznik nr 6 do rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków pn. zaliczanie gruntów do poszczególnych użytków gruntowych, wykaz tabelaryczny poz. 10).

Powyższe oznacza, iż przepisy ustawy: o p.z.p., o ochronie gruntów rolnych i leśnych, Prawo geodezyjne i kartograficzne, a także rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków zostały skorelowane z przepisami ustawy o lasach.

Należy również pamiętać, iż obowiązkiem organów gminy Łomianki było sporządzenie i uchwalenie planu miejscowego zgodnie z przepisami, w tym także zgodnie z przepisami odrębnymi (*quod vide* art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p.), obowiązującymi w dacie podjęcia uchwały. W chwili podejmowania uchwały działka ta posiadała użytek leśny, a zatem obowiązek uzyskania takiej zgody wynikał z przytoczonych powyżej przepisów, jak również z dyspozycji art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o p.z.p. Brak uzyskania powyższej zgody narusza procedurę sporządzenia planu, co stanowi o istotnym naruszeniu trybu sporządzania planu miejscowego.

Organ nadzoru nadmienia, że Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale 7 sędziów NSA z dnia 29 listopada 2010 r. 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*”.

W powyższym zakresie naruszone zostały przepisy art. 15 ust. 1 i art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o p.z.p., w związku z art. 7 ust. 2 pkt 2 i 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

W konsekwencji konieczne jest stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w odniesieniu do całej działki ewidencyjnej. Nie jest bowiem możliwe stwierdzenie nieważności zaskarżonego planu jedynie w odniesieniu do części działki posiadającej użytek leśny, gdyż nie jest on wyodrębniony geodezyjnie, jako osobna działka, brak jest również możliwości jednoznacznej identyfikacji tego użytku w granicach terenu oznaczonego symbolem MN29. Tymczasem przedmiot rozstrzygnięcia nadzorczego winien być precyzyjny i jednoznaczny, tj. możliwy do identyfikacji.

Pogląd organu nadzoru w powyższej kwestii znajduje również swą akceptację w stanowisku judykatury. Na uwagę zasługuje tu przede wszystkim wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10 listopada 2016 r., sygn. akt II OSK 294/15, w którym Sąd orzekł, iż: „*Skarga kasacyjna mogła się natomiast opierać na podstawie dotyczącej tego, że Sąd pierwszej instancji stwierdził nieważność zaskarżonego planu w odniesieniu do całej powierzchni działki nr 12/2, a nie tylko do tej jej części, na której znajduje się teren leśny i tym samym w studium wyłączony spod zabudowy. W tym zakresie jednakże należy stwierdzić, że Sąd pierwszej instancji przekonywująco wyjaśnił, dlaczego mimo takich okoliczności stwierdził nieważność zaskarżonego planu w odniesieniu do całego obszaru działki nr 12/2. Trafnie w szczególności Sąd pierwszej instancji wywiódł, że ze względu na brak jakiegokolwiek wydzielenia z całej powierzchni działki nr 12/2 obszarów, do których odnosi się stwierdzone uchybienie, nie było innej możliwości usunięcia naruszenia prawa, jak poprzez stwierdzenie nieważności planu w odniesieniu do całej działki nr 12/2. W ocenie NSA, jest to argumentacja przekonująca, gdyż działka geodezyjna poprzez*

to, że jest wyodrębnionym na mapach oraz w terenie obszarem ziemi nadaje się jako punkt odniesienia także w wyrokach sądu, które muszą być precyzyjne.”.

Z kolei poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru dotyczące kwestii braku zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne (i nierolnicze) bez wymaganej zgody właściwego organu, były przedmiotem wielu orzeczeń sądowych, w tym m.in.:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1458/11;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 marca 2014 r., sygn. akt II OSK 2730/13;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 25 stycznia 2008 r., sygn. akt II SA/Kr 535/07;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 14 maja 2014 r., sygn. akt IV SA/Po 136/14, w którym WSA orzekł, że „(...) Przy tym przez brak wymaganej zgody należy rozumieć zarówno sytuację, w której organ planistyczny w ogóle o taką zgodę nie wystąpił, albo wystąpił, ale nie uzyskał żadnej odpowiedzi od organu uzgadniającego, względnie otrzymał odpowiedź odmowną (odmowę uzgodnienia). (...)”;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 września 2015 r., sygn. akt IV SA/Wa 1277/15;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 maja 2016 r., sygn. akt IV SA/Wa 79/16;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 listopada 2012 r. w sprawie Sygn. akt IV SA/Wa 1268/12, w analogicznym stanie faktycznym, w którym stwierdzono, że: „Zgodnie z uchwalonym w dniu 1 lutego 2002 r. planem zagospodarowania przestrzennego działka nr 467 przeznaczona została na cele zabudowy lotniskowej, usług turystyki i zabudowy mieszkaniowej (symbol ZR/UT/MNO), a zatem jej przeznaczenie określone zostało w planie na cele inne niż leśne. Taka zmiana wymagała w trakcie prac nad planem zgody wojewody wyrażanej po uzyskaniu opinii izby rolniczej. W trakcie prowadzenia postępowania wyjaśniającego Wojewoda Mazowiecki ustalił, że w archiwum tutejszego Urzędu brak jest dokumentów potwierdzających wydanie decyzji zezwalającej na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne, dla działki nr 467 obręb Jachranka, gmina Serock. Wobec powyższego w ocenie Sądu uznać należy, iż w przedmiotowej sprawie organ sporządzający plan miejscowy nie uzyskał stosownej zgody na zmianę przeznaczenia gruntu leśnego (działka nr 464) na cele nieleśne, a zatem nie był uprawniony do dokonywania zmiany przeznaczenia w odniesieniu do ww. działki. Uznać również należy, że w tym stanie prawnym naruszona została także właściwość organów, o których mowa w art. 18 ust. 2 pkt 4 lit. a ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym. Jednocześnie Sąd nie podzielił stanowiska przedstawionego w odpowiedzi na skargę, iż przeznaczenie działki nr 467 w obowiązującym od 2002 r. miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego gminy Serock stanowi kontynuację ustaleń zawartych w planie ogólnym gminy Serock, uchwalonym uchwałą Rady Narodowej Miasta i Gminy Serock nr 94/XVII/87 z dnia 29 grudnia 1987r. i przyjąć należy, że zmiana przeznaczenia przedmiotowej działki z leśnego na cele nieleśne zaistniała w okresie wcześniejszym, poprzez uzyskanie zgody właściwego organu, tj. wojewody, zgodnie z art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Organ nie przedstawił bowiem dowodu, iż kiedykolwiek zgoda taka została udzielona, a w ocenie Sądu zgody takiej nie można domniemywać.”.

Ponadto wskazać należy, iż sytuowanie zabudowy od granicy lasy reguluje § 271 ust. 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2015 r. poz. 1422), a co winno również znaleźć swoje odzwierciedlenie w przedmiotowym planie miejscowym.

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

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

- art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., § 2 pkt 4 i § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w zakresie konieczności powiązania części tekstowej z częścią graficzną;
- art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania, w zakresie określenia wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, nie zaś jej części;
- art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., w zakresie zgodności z przepisami odrębnymi, w tym zakresie dotyczącym ochrony gruntów rolnych i leśnych;
- art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 9 lit. a rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania, w związku z art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., w zakresie jednoznacznego określenia szerokości dróg w części tekstowej i graficznej.

Z kolei do istotnego naruszenia trybu sporządzania planu miejscowego doszło poprzez brak uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych, podlegających ochronie, na cele nieleśne, o której mowa w art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o p.z.p.

Istotność powyższych naruszeń należy również kwalifikować przez pryzmat rozwiązań przestrzennych w nim przyjętych.

Organ nadzoru wskazuje, że naruszenia nieistotne to naruszenia drobne, mało znaczące, nie dotyczące 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, które byłyby inne gdyby zastosowano obowiązujące przepisy.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XXX/349/2017 Rady Miejskiej w Łomiankach z dnia 27 lipca 2017 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru osiedla Dąbrowa Leśna – etap I”, w części dotyczącej ustaleń:

- § 55 pkt 3 lit. e, w odniesieniu do sformułowania: „(...), przy czym wskaźnik dotyczy części działki budowlanej nie zajętej przez boiska sportowe (...)”;
- § 56 pkt 3 lit. e, w odniesieniu do sformułowania: „(...), przy czym wskaźnik dotyczy części działki budowlanej nie zajętej przez boiska sportowe (...)”;
- § 57 pkt 3 lit. e, w odniesieniu do sformułowania: „(...), przy czym wskaźnik dotyczy części działki budowlanej nie zajętej przez boiska sportowe (...)”;
- § 67 pkt 3 lit. a, w odniesieniu do sformułowania: „(...) 8 m, (...)”;
- części tekstowej i graficznej w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem KDD5;
- części tekstowej i graficznej w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem MN29 w zakresie działki oznaczonej numerem ewidencyjnym 273 z obrębu 0023,

co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, w tym zakresie, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

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

WOJEWODA MAZOWIECKI

Zdzisław Sipiera