



WOJEWODA MAZOWIECKI

LEX-I.4131.267.2017.JZ

Warszawa, 20 października 2017 r.

Rada Gminy Michałowice
Reguły, Aleja Powstańców Warszawy 1
05 – 816 Michałowice

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXVI/315/2017 Rady Gminy Michałowice z dnia 14 września 2017 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Michałowice obszaru „Skośna” na terenie obrębu geodezyjnego Granica”, w odniesieniu do ustaleń:

- § 12 pkt 5 lit. b uchwały, w zakresie sformułowania „(...) pasów drogowych (...)”,
- części tekstowej i części graficznej dla terenu 1.MN w odniesieniu do działek oznaczonych numerami ewidencyjnymi 655, 656, 684/2, 685/2, 686/2, 688/3, 689/6, 913/2, 1321 oraz 1322 z obrębu Granica, jednostka ewidencyjna Michałowice.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 14 września 2017 r. Rada Gminy Michałowice podjęła uchwałę Nr XXVI/315/2017 „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Michałowice obszaru „Skośna” na terenie obrębu geodezyjnego Granica”.

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 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 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. 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 względzie dyspozycję art. 20 ust. 2 ustawy o p.z.p., należy wskazać, że kontrola organu nadzoru w przypadku uchwał w ww. przedmiocie nie dotyczy celowości czy słuszności rozstrzygnięć dokonywanych w planie miejscowym, lecz ogranicza się do badania zgodności z prawem podejmowanych uchwał, a zwłaszcza przestrzegania zasad planowania przestrzennego oraz określonej ustawą procedury planistycznej. Organ nadzoru jest zobowiązany do oceny legalności uchwał z zakresu planowania przestrzennego, a w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa – do podjęcia interwencji stosownej do posiadanych kompetencji.

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.

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. Stosownie do art. 1 ust. 2 ww. ustawy, 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.);
- wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych (art. 1 ust. 2 pkt 3 ustawy o p.z.p.);
- prawo własności (art. 1 ust. 2 pkt 7 ustawy o p.z.p.).

Zakres przedmiotowy władztwa planistycznego gminy, w ramach którego ma ona możliwość wpływu na sposób wykonywania prawa własności lub innych praw rzeczowych przez właścicieli lub użytkowników terenów objętych ustaleniami planu miejscowego, nie jest nieograniczony. Został on szczegółowo określony w ustawie o p.z.p. poprzez wskazanie obowiązkowej i fakultatywnej (dopuszczalnej) treści planu miejscowego (art. 15 ust. 2 i 3).

Z kolei tryb uchwalenia planu, określony w art. 17 ustawy o p.z.p., odnosi się do kolejno podejmowanych czynności planistycznych, 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.

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. Mówiąc o przepisach odrębnych, w przypadku uchwały Nr XXVI/315/2017 należy brać pod uwagę w szczególności przepisy:

- ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1161),
- ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1440, z późn. zm.) oraz rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. z 2016 r. poz. 124), zwanego dalej „rozporządzeniem w sprawie warunków technicznych dla dróg publicznych”.

Biorąc pod uwagę dyspozycję art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p. oraz okoliczność, że na obszarze objętym przedmiotowym planem miejscowym występują grunty leśne, niewątpliwie jest, że w sprawie zastosowanie znajdują przepisy ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Zgodnie z ww. ustawą gruntami leśnymi są grunty: określone jako lasy w przepisach o lasach, zrekultywowane dla potrzeb gospodarki leśnej oraz grunty pod drogami dojazdowymi do gruntów leśnych (art. 2 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych).

Skoro ustawodawca wskazuje na wymóg uwzględnienia w planowaniu przestrzennym ochrony gruntów leśnych, należy odwołać się do treści art. 3 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, zgodnie z którym ochrona ta 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 ograniczeniu zmian naturalnego ukształtowania powierzchni ziemi.

Powyższy przepis jednoznacznie wskazuje, że ochrona gruntów leśnych polega m.in. na ograniczeniu przeznaczania tych gruntów na cele nieleśne i nierolnicze, a z kolei art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych stanowi, iż przeznaczenie gruntów leśnych na cele nierolnicze i 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 o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Stosownie do dyspozycji art. 7 ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, przeznaczenie na cele nieleśne gruntów leśnych niestanowiących własności Skarbu Państwa wymagało „(...) *uzyskania zgody marszałka województwa wyrażanej po uzyskaniu opinii izby rolniczej*”. W orzecznictwie ugruntowany jest pogląd, iż wyrażenie zgody, o której mowa w art. 7 ust. 2 cyt. ustawy, następuje w formie decyzji administracyjnej (wyrok NSA z dnia 24 listopada 1999 r., sygn. akt II SA 995/99, ONSA z 2000 r. Nr 4, poz. 173). Decyzja administracyjna wydana na podstawie art. 7 ust. 2 ww. ustawy rozstrzyga kwestię dopuszczalności przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze lub – jak w przedmiotowej sprawie – przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne i stanowi podstawę do dokonania zmiany przeznaczenia w planie miejscowym.

W tym miejscu należy podkreślić, 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 właściwy 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.

W okolicznościach niniejszej sprawy należy również odwołać się do przepisów ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2017 r. poz. 778). Stosownie do art. 3 ww. ustawy 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.

W wyniku postępowania nadzorczego dotyczącego niniejszej uchwały organ nadzoru ustalił, iż na terenie objętym planem miejscowym obszaru „Skośna” znajdowały się działki, które stanowiły w całości lub w części użytek ewidencyjnie leśny. Jak wynika z danych ujawnionych w bazie danych ewidencji gruntów i budynków obrębu Granica, gmina Michałowice, przedstawionych przez Starostwo Powiatowe w Pruszkowie, **według stanu z 14 września 2017 r.** na terenie objętym planem miejscowym działka oznaczona numerem ewidencyjnym:

- **655** o powierzchni 0,1800 ha stanowiła grunty leśne klasy V o powierzchni 0,0300 ha (LsV), oraz grunty orne klasy IVb o powierzchni 0,1500 ha (RIVb);
- **656** o powierzchni 0,1974 ha stanowiła grunty leśne klasy V o powierzchni 0,1094 ha (LsV), oraz grunty orne klasy IVb o powierzchni 0,0880 ha (RIVb);
- **684/2** o powierzchni 0,0776 ha stanowiła grunty leśne klasy V o powierzchni 0,0200 ha (LsV), grunty orne klasy V o powierzchni 0,0400 ha (RV) oraz grunty orne klasy VI o powierzchni 0,0176 ha (RVI);
- **685/2** o powierzchni 0,0777 ha stanowiła grunty leśne klasy V o powierzchni 0,0200 ha (LsV), grunty orne klasy V o powierzchni 0,0400 ha (RV) oraz grunty orne klasy VI o powierzchni 0,0177 ha (RVI);
- **686/2** o powierzchni 0,1360 ha stanowiła grunty leśne klasy V o powierzchni 0,0300 ha (LsV), grunty orne klasy V o powierzchni 0,0800 ha (RV) oraz grunty orne klasy VI o powierzchni 0,0260 ha (RVI);
- **688/3** o powierzchni 0,0660 ha stanowiła grunty leśne klasy V o powierzchni 0,0412 ha (LsV) oraz grunty zabudowane i zurbanizowane – tereny mieszkaniowe o powierzchni 0,0248 ha (B);
- **689/6** o powierzchni 0,0515 ha stanowiła grunty leśne klasy V o powierzchni 0,0193 ha (LsV) oraz grunty zabudowane i zurbanizowane – tereny mieszkaniowe o powierzchni 0,0322 ha (B);
- **913/2** stanowiła w całości grunty leśne klasy V o powierzchni 0,0030 ha;
- **1321** (powstała z połączenia działek **914/1, 703/13, 704/5**) o powierzchni 0,1186 ha stanowiła grunty leśne klasy V o powierzchni 0,0074 ha (LsV), grunty zabudowane i zurbanizowane – tereny mieszkaniowe o powierzchni 0,1011 ha (B) oraz grunty orne klasy V o powierzchni 0,0101 ha (RV);
- **1322** (powstała z połączenia działek **912/2, 703/14, 704/6, 914/2 i 913/1**) o powierzchni 0,1000 ha stanowiła grunty leśne klasy V o powierzchni 0,0595 ha (LsV), grunty zabudowane i zurbanizowane – tereny mieszkaniowe o powierzchni 0,0333 ha (B) oraz grunty orne klasy V o powierzchni 0,0072 ha (RV).

Tymczasem w dokumentacji planistycznej znajdowało się oświadczenie działającego z upoważnienia Wójta Gminy Michałowice Kierownika Referatu Planowania Przestrzennego dotyczące występowania o zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne, zgodnie z którym w trakcie procedury sporządzania planu miejscowego dla obszaru „Skośna” na terenie obrębu Granica nie wystąpiła konieczność uzyskania przedmiotowych zgód, ponieważ wszystkie grunty znajdujące się w granicach planu uzyskały stosowną zgodę w procedurze sporządzania obowiązującego dotychczas planu miejscowego. W toku postępowania nadzorczego gmina poinformowała dodatkowo, że w procedurach zmiany miejscowych planów

zagospodarowania przestrzennego bazuje „(...) na opracowaniu wykonanym przez BPRW w Warszawie po uchwaleniu w 1992 r. pierwszego planu ogólnego pierwszego planu ogólnego dla obszaru całej gminy. Są to archiwalne mapy ewidencyjne całego obszaru gminy z oznaczeniem terenów, które uzyskały odpowiednie zgody na przeznaczenie gruntów rolnych i leśnych na cele nierolne i nieleśne. W legendzie opisano obszary obowiązywania poszczególnych zgód. (...) w trakcie sporządzania miejscowego planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego gminy zatwierdzonego uchwałą Nr XXVIII/120/92 Rady Gminy Michałowice z 30 czerwca 1992 r. (...) oraz po jego uchwaleniu wykonano pełną procedurę wymaganą obowiązującymi wtedy przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym m.in. uzyskano wszelkie niezbędne zgody na przeznaczenie gruntów rolnych i leśnych na cele nierolne i nieleśne. W tym opracowaniu tereny wchodzące w skład omawianego obszaru „Skośna” w obrębie geodezyjnym Granica posiadały przeznaczenie B-65-MN, czyli teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oraz B-67-RO[MN] – teren upraw ogrodniczych, docelowo teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej. Dla pewnych obszarów w planie określono wariantowe (docelowe) przeznaczenie terenów poprzez zapis funkcji terenu w nawiasach. Ustalenie takie oznaczało dopuszczalną (nie sprzeczną z planem) zmianę funkcji terenu pod warunkiem przeprowadzenia zgodnie z obowiązującym trybem formalno-prawnych odpowiednich uzgodnień i uzyskania wymaganych decyzji. Plan ten obowiązywał do 31 grudnia 2003 r. W dniu 30 marca 2005 r. wszedł natomiast w życie - obowiązujący do dnia dzisiejszego - plan dla obszaru „Komorów – część IV obejmująca fragment wsi Granica”. Przy sporządzaniu tego planu, zatwierdzonego uchwałą nr XXV/208/2004 z 29 listopada 2004r. (...) nie było konieczne ponawianie procedur związanych z przeznaczeniem gruntów leśnych na cele nieleśne. W opracowaniu tym cały omawiany obszar „Skośna” został określony jako teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej (b4.2MN)”.

Ze stanowiska organu wynika wprost, iż dopiero uzyskanie stosownych zgód na zmianę przeznaczenia, zgodnie z ustaleniami planu z 30 czerwca 1992 r. umożliwi realizację zabudowy.

Zgodnie z legendą do opracowania zatytułowanego „Inwentaryzacja wydanych zgód”, obszaru kwestionowanego planu miejscowego dotyczyły decyzje:

- Ministra Rolnictwa, Leśnictwa i Gospodarki Żywnościowej Nr GZM.ot.0601/Z-01579/43/88 z dnia 25 sierpnia 1988 r., Dyrektora Wydziału Geodezji i Gospodarki Gruntami Urzędu m.st. Warszawy Nr G.4.2.4410/584p/11/88 z dnia 29 września 1988 r.,
- Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej Nr GZU.og.0602/Z-01579/92 z dnia 13 listopada 1992 r., Wojewody Warszawskiego Nr G.1.7.6012/584p/14/92 z dnia 28 grudnia 1992 r.

Żadna z ww. decyzji nie została załączona do dokumentacji planistycznej ani przedstawiona organowi nadzoru po wszczęciu postępowania nadzorczego. W wyniku przeprowadzonej przez organ nadzoru kwerendy archiwum zakładowego, stwierdzono, iż przedmiotem decyzji:

- Wojewody Warszawskiego Nr G.1.7.6012/584p/14/92 z dnia 28 grudnia 1992 r. było wyrażenie zgody „(...) Na przeznaczenie na cele nierolnicze w ramach projektu planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego gminy Michałowice gruntów rolnych klasy V i VI oraz terenów zabudowanych B II – B VI o łącznej powierzchni 37,18 ha (...) znajdujących się w 9 wsiach gminy Michałowice (...)”,
- Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej Nr GZU.og.0602/Z-01579/92 z dnia 13 listopada 1992 r. było wyrażenie zgody „(...) na przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne gruntów rolnych o łącznej powierzchni 35,60 ha (...) zgodnie z projektem miejscowego planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego gminy Michałowice (...)”.

Również z uzasadnienia wniosku w sprawie zmiany sposobu użytkowania gruntów, znajdującego się w zasobach archiwalnych Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie, wynika, iż wnioskowana zmiana dotyczyła **gruntów rolnych**, nie zaś gruntów leśnych.

W tym miejscu należy ponownie podkreślić, 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 zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z dyspozycją art. 7 ust. 2 ww. ustawy **każdy grunt ewidencyjnie leśny, niezależnie od powierzchni**, wymaga uzyskania zgody stosownych organów na zmianę przeznaczenia na cele nieleśne. **Powyższa ustawa nie wprowadza wyjątków od ustalonej reguły i nie przewiduje przypadków, w których z uwagi na wielkość powierzchni gruntów leśnych wymóg uzyskania tego rodzaju zgody nie obowiązuje.** W takim stanie prawnym należy uznać, że to decyzja administracyjna wydana na podstawie art. 7 ust. 2 ww. ustawy każdorazowo rozstrzyga kwestię dopuszczalności przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze lub – jak w przedmiotowej sprawie – 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.** Organ nadzoru wyjaśnia ponadto, że w przypadku działek posiadających również grunty nieleśne, grunty te winny zostać wydzielone linią rozgraniczającą od gruntów leśnych, które z kolei winny zostać pozostawione w miejscowym planie jako tereny lasów, bez prawa do ich zabudowy. W przypadku natomiast gdy działki leśne były już zabudowane, plan miejscowy mógł co najwyżej adoptować istniejącą już zabudowę, bez możliwości realizacji nowej zabudowy, jak również bez możliwości rozbudowy zabudowy już istniejącej w ramach gruntów leśnych.

Podsumowując powyższe rozważania, organ nadzoru wskazuje, że przy sporządzaniu kwestionowanego planu miejscowego doszło do naruszenia art. 7 ust. 2 pkt 2 i 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych w związku z art. 15 ust. 1 oraz ust. 2 pkt 7 ustawy o p.z.p. i § 4 pkt 7 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164 poz. 1587), a także art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o p.z.p., co stanowi istotne naruszenie zasad oraz trybu sporządzania planu miejscowego w rozumieniu art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p.

Należy również wskazać, że przedmiot rozstrzygnięcia nadzorczego winien być precyzyjny i jednoznaczny oraz – co szczególnie istotne w przypadku stwierdzenia częściowej nieważności uchwały – umożliwiać ustalenie zakresu obowiązywania planu miejscowego, którego dotyczy rozstrzygnięcie nadzorcze. Tymczasem rysunek planu miejscowego nie pozwala na jednoznaczną identyfikację granicy leśnych użytków gruntowych na części graficznej uchwały. Nie jest zatem możliwe stwierdzenie nieważności ustaleń planistycznych w granicach użytków leśnych, bowiem w takim przypadku, w celu identyfikacji *petitum* rozstrzygnięcia nadzorczego niezbędne byłoby powstanie szczegółowego opracowania geodezyjnego według stanu ewidencji gruntów z dnia podjęcia uchwały, dla każdej z działek objętych stwierdzeniem nieważności. Dodatkowo opracowanie takie winno również zawierać szczegółowe określenie linii rozgraniczających poszczególnych jednostek terenowych zgodnie z rysunkiem planu. W tej sytuacji niezbędne jest stwierdzenie nieważności ustaleń planu miejscowego dla całych działek ewidencyjnych.

Pogląd organu nadzoru w powyższej kwestii jest również akceptowany przez judykaturę. 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 zmiany 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 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".

Przechodząc do kwestii zgodności kwestionowanej uchwały z ustawą o drogach publicznych oraz rozporządzeniem w sprawie warunków technicznych dla dróg publicznych, organ nadzoru wskazuje, że stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 10 ww. ustawy w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. W uchwale Nr XXVI/315/2017 Rada Gminy Michałowice określiła ww. zasady dotyczące systemów komunikacji, stanowiąc w § 12 pkt 5 lit. b, że dopuszcza się realizację dojazdów niewydzielonych na rysunku planu, pod warunkiem, że szerokość pasów drogowych dojazdów niewydzielonych będzie nie mniejsza niż 5 m.

W związku z tak sformułowanym zapisem, należy odwołać się do art. 4 pkt 1 ustawy o drogach publicznych, który stanowi, że ilekroć w ww. akcie jest mowa o pasie drogowym, należy przez to rozumieć wydzielony liniami granicznymi grunt wraz z przestrzenią nad i pod jego powierzchnią, w którym są zlokalizowane droga oraz obiekty budowlane i urządzenia techniczne związane z prowadzeniem, zabezpieczeniem i obsługą ruchu, a także urządzenia związane z potrzebami zarządzania drogą. Z kolei rozporządzenie w sprawie warunków technicznych dla dróg publicznych stanowi, że pod pojęciem linii rozgraniczających drogę „(...) rozumie się (...) granice terenów przeznaczonych na pas drogowy lub pasy drogowe ustalone w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego lub w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (...)".

Powyższe wskazuje, że pojęcia pasa drogowego i linii rozgraniczających grunt, w którym są zlokalizowane droga oraz obiekty budowlane i urządzenia techniczne związane z prowadzeniem, zabezpieczeniem i obsługą ruchu – są nierozdzielnie związane.

W przypadku niniejszej uchwały organ stanowiący gminy zastosował pojęcie pasa drogowego, odnosząc je do dojazdów niewydzielonych na rysunku stanowiącym załącznik do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zdaniem organu nadzoru działanie takie jest sprzeczne z przywołanymi wyżej przepisami powszechnie obowiązującymi. W przypadku, gdy sporządzający plan zamierzał dopuścić na terenach nim objętych wydzielanie niewyznaczonych na rysunku planu miejscowego dojazdów do nieruchomości, nie mógł określać minimalnych wymogów w zakresie szerokości tego rodzaju dojazdów operując pojęciem pasa drogowego, bowiem pas drogowy – jak wskazano wyżej – jest pojęciem definiowanym ustawowo przy pomocy linii granicznych wydzielających grunt, w którym są zlokalizowane droga oraz obiekty budowlane i urządzenia techniczne związane z prowadzeniem, zabezpieczeniem i obsługą ruchu.

Stosowanie w części tekstowej planu miejscowego pojęcia pasa drogowego bez jednoczesnego wyznaczenia jego lokalizacji w załączniku graficznym stanowi istotne naruszenie art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p. w związku z art. 4 pkt 1 ustawy o drogach publicznych oraz § 3 pkt 3 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych dla dróg publicznych, a w konsekwencji wymaga stwierdzenia nieważności § 12 pkt 5 lit. b planu miejscowego obszaru „Skośna”, w zakresie w jakim jest w nim mowa o pasie drogowym. Stwierdzenie nieważności kwestionowanych postanowień uchwały doprowadzi do zgodności ustaleń planu miejscowego z prawem, nie naruszając przy tym komunikatywności aktu prawa miejscowego.

Należy wskazać, 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 przywołanych w *petitum* rozstrzygnięcia nadzorczego ustaleń uchwały Nr XXVI/315/2017 Rady Gminy Michałowice z dnia 14 września 2017 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Michałowice obszaru „Skośna” na terenie obrębu geodezyjnego Granica”, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jego wykonania w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

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

