



WOJEWODA MAZOWIECKI

LEX-I.4131.300.2017.JF

Warszawa, 6 listopada 2017 r.

**Rada Miasta Zielonka  
ul. Lipowa 5  
05 – 220 Zielonka**

### **Rozstrzygnięcie nadzorcze**

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

**stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XXXIX/363/17 Rady Miasta Zielonka z 28 września 2017 r. „w sprawie uchwalenia Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego Miasta Zielonka – w rejonie ul. Wolności - obszar VIII”, w zakresie ustaleń:

- § 13 ust. 1 pkt 6 uchwały;
- § 8 ust. 1 pkt 3 – 9 uchwały, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 1-ZL i 2-ZL, z wyłączeniem gruntów zajętych pod wykorzystywane dla potrzeb gospodarki leśnej budynki i budowle, urządzenia melioracji wodnych, a także tereny pod liniami energetycznymi;
- części tekstowej i graficznej uchwały, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 6-MN, w zakresie działki oznaczonej numerem ewidencyjnym 25/1 z obrębu 0021 (5-10-02);
- części tekstowej i graficznej uchwały, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 7-MN, w zakresie działki oznaczonej numerem ewidencyjnym 27 z obrębu 0021 (5-10-02);
- części tekstowej i graficznej uchwały, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 1-MW, w zakresie działek oznaczonych numerami ewidencyjnymi: 20 i 21 z obrębu 0021 (5-10-02);
- części tekstowej i graficznej uchwały, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 1-UP<sub>o</sub>, w zakresie działki oznaczonej numerem ewidencyjnym 58/2 z obrębu 0020 (5-10-01).

### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 28 września 2017 r. Rada Miasta Zielonka podjęła uchwałę Nr XXXIX/363/17 „w sprawie uchwalenia Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego Miasta Zielonka – w rejonie ul. Wolności - obszar VIII”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1073 z późn. zm.), 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, regulację zasad i trybu ich sporządzania określa ustawa o p.z.p.

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

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

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

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

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

Stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., organ wykonawczy gminy sporządza plan miejscowy zgodnie z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem miejscowym.

Tymczasem brak uwzględnienia przepisów odrębnych, pomimo ustaleń § 16 ust. 1 pkt 2 lit. a uchwały, w brzmieniu: „1. Zasady kształtowania zabudowy terenów oznaczonych w planie symbolem 1-ZL, 2-ZL: (...) 2) Na terenach oznaczonych symbolem ZL wprowadza się zakaz: a) realizacji zabudowy i zagospodarowania, poza obiektami służącymi gospodarce leśnej zgodnie z przepisami odrębnymi (...)”, dotyczy ustaleń ogólnych zawartych w § 8 ust. 1 pkt 3 – 9 uchwały, w zakresie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej, w ramach których dopuszcza się możliwość budowy, rozbudowy, przebudowy i przeniesienia obiektów, urządzeń, sieci i przyłączy poza terenami dróg, tj. m.in. na terenie lasu (1ZL i 2ZL).

W kontekście poczynionych ustaleń wskazać należy, iż zgodnie z art. 143 ust. 2 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2016 r. poz. 2147), „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”. Skoro 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, to w przypadku występowania gruntów leśnych zastosowanie znajdzie 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 może być jedynie dokonana w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. 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 i 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 przeznaczania ich na cele nieleśne lub nierolnicze, zapobieganiu procesom degradacji i dewastacji gruntów leśnych oraz szkodom w drzewostanach i produkcji leśnej, powstającym wskutek działalności nieleśnej i ruchów masowych ziemi, przywracaniu wartości użytkowej gruntom, które utraciły charakter gruntów leśnych wskutek działalności nieleśnej, poprawianiu ich wartości użytkowej oraz zapobieganiu obniżania ich produktywności oraz ograniczaniu zmian naturalnego ukształtowania powierzchni ziemi.

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. 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 możliwe jest na nim realizowanie zamierzeń inwestycyjnych określonych w przywołanych powyżej przepisach. Urządzenia infrastruktury technicznej, a także sieci wewnętrzne i przyłącza, nie zaliczają się do przedsięwzięć związanych z gospodarką leśną, a także nie są uznawane za grunty leśne, w rozumieniu przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz ustawy o lasach.

Organ nadzoru nadmienia, że Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale 7 sędziów NSA z 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”.*

Kwestia dotycząca konieczności uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne dla potrzeb realizacji sieci i urządzeń infrastruktury technicznej, była już przedmiotem wielokrotnego stanowiska judykatury, w tym wyrażonych w wyrokach Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z:

- 27 września 2016 r., sygn. akt II OSK 3135/15;
- 21 czerwca 2016 r., sygn. akt II OSK 2592/14;
- 27 listopada 2015 r., sygn. akt II OSK 2253/15;
- 9 czerwca 2014 r., sygn. akt II OSK 3083/13,

a także Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 7 listopada 2014 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 1726/14.

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, co stanowi zarówno o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego, jak i o istotnym naruszeniu trybu jego sporządzania. W tym przypadku wewnętrzna sprzeczność pomiędzy ustaleniami szczegółowymi § 16 ust. 1 pkt 2 lit. a uchwały, a ustaleniami ogólnymi § 8 ust. 1 pkt 3 - 9 uchwały, skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności § 8 ust. 1 pkt 3 - 9 uchwały, w odniesieniu do lasów, z wyłączeniem gruntów zajętych pod wykorzystywane dla potrzeb gospodarki leśnej budynki i budowle, urządzenia melioracji wodnych, a także tereny pod liniami energetycznymi, w celu doprowadzenia do wewnętrznej zgodności aktu.

Jak wynika z dokumentacji prac planistycznych oraz odpowiedzi Burmistrza Miasta Zielonka z 30 października 2017 r., znak: B.1610.2.245.2017, na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z dnia 25 października 2017 r., znak: LEX-I.4131.300.2017.JF, organ sporządzający plan miejscowy uzyskał następujące zgody:

- Ministra Środowiska z 12 sierpnia 2002 r., znak: ZS-2120/128/2002 ds. AR.7341-1-3/02 na przeznaczenie ok. 7,04 ha gruntów leśnych Skarbu Państwa, będących w zarządzie Lasów Państwowych, wchodzących w skład działek oznaczonych numerami ewidencyjnymi: 1 z obrębu 4-80-04, 9 z obrębu 4-80-01, 19 i 28 z obrębu 5-10-02, pod powiększenie cmentarza oraz zabudowę mieszkaniową z usługami nieuciążliwymi;
- Marszałka Województwa Mazowieckiego, który decyzją Nr 71/2015 z 17 czerwca 2015 r., znak: RW-RM-II.7151.53.2015.KJ, Nr Kanc.: 115436, **wyraził zgodę** na przeznaczenie gruntów leśnych pod tereny komunikacji w zakresie dróg publicznych klasy zbiorczej (KDZ) i lokalnej (KDL) w zakresie działek oznaczonych numerami ewidencyjnymi: 18/1 i 19 z obrębu 0019, 79 z obrębu 0020, 21 z obrębu 0021, 47/1 i 49 z obrębu 0022, oraz **nie wyraził zgody** na przeznaczenie gruntów leśnych pod tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej (MN), zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej (MW) w zakresie działek oznaczonych numerami ewidencyjnymi: 18/1, 19, 55 z obrębu 0019, 42,43,76, 77, 78 i 79 z obrębu 0020, 16, 17, **20, 21**, 24, **25/1**, 25/2, **27**, 29 i 34 z obrębu 0021, 47/2, 47/3 i 49 z obrębu 0022;
- Ministra Środowiska z 30 czerwca 2015 r., znak: ZS.2210.72.2015.SS, na przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne ok. 0,0610 ha gruntów leśnych Skarbu Państwa w zarządzie Lasów Państwowych, Nadleśnictwa Drewnica, wchodzących w skład oddziału leśnego 1135-j Nadleśnictwa i obrębu leśnego Drewnica (część działki ewidencyjnej nr 54, obręb ewidencyjny 0021) pod teren drogi publicznej klasy lokalnej (1KDL),

oraz zgodę Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa na sprzedaż działek oznaczonych numerami ewidencyjnymi: 48, 49, 50, 51, 52 i 53 z obrębu 5-10-02, które podlegają z urzędu, w trybie art. 40a ustawy o lasach, ujawnieniu w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego i ewidencji gruntów i budynków, jako grunty zabudowane.

Skoro zatem, w dniu podjęcia przedmiotowej uchwały, działki o numerach ewidencyjnych: **20, 21, 25/1 i 27** z obrębu 0021 (5-10-02), oraz **58/2** (powstałej w wyniku podziału działki nr ewid. 58) z obrębu 0020 (5-10-01), miały następujące powierzchnie użytków leśnych:

- **20** las o powierzchni 0,0997 ha (LsVI);
- **21** las o powierzchni 0,1192 ha (LsVI);
- **25/1** las o powierzchni 0,0970 ha (LsVI);
- **27** las o powierzchni 0,0212 ha (LsV);
- **58/2** las o powierzchni 0,3184 ha (LsVI),

to należy stwierdzić, że Rada Miasta Zielonka, pomimo braku zgody Marszałka Województwa Mazowieckiego na przeznaczenie gruntów leśnych pod:

- zabudowę mieszkaniową jednorodzinną (jednostki terenowe: 6-MN i 7-MN) w odniesieniu do działek oznaczonych numerami ewidencyjnymi: 25/1 i 27 z obrębu 0021 (5-10-02);
- zabudowę mieszkaniową wielorodzinną (jednostka ewidencyjna 1-MW) w odniesieniu do działek oznaczonych numerami ewidencyjnymi: 20 i 21 z obrębu 0021 (5-10-02),

dopuszcza lokalizowanie ww. zabudowy, naruszając wskazane powyżej przepisy. Ponadto w odniesieniu do działki oznaczonej numerem ewidencyjnym 58/2 z obrębu 0020 (5-10-01), w ogóle nie wystąpiono do właściwych organów o wyrażenie zgody na zmianę przeznaczenia na cele nierolnicze i nieleśne, dopuszczając jednocześnie lokalizowanie usług oświaty w ramach terenu oznaczonego symbolem 1-UPo.

Powyższe wynika z ustaleń zawartych w:

- **§ 13 ust. 1 pkt 1 lit. a i b** uchwały, w brzmieniu: „*1. Zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenów oznaczonych w planie symbolem 1-MN, 2-MN, 3-MN, 4-MN, 5-MN, 6-MN, 7-MN, 8-MN, 9-MN, 10-MN: 1) ustala się przeznaczenie terenu:*  
*a) podstawowe: zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna;*  
*b) uzupełniające: zabudowa usług nieuciążliwych. (...)*”;
- **§ 14 ust. 1 pkt 1 lit. a i b** uchwały, w brzmieniu: „*1. Zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenów oznaczonych w planie symbolem 1-MW: 1) ustala się przeznaczenie terenu:*  
*a) podstawowe: zabudowa mieszkaniowa wielorodzinną;*  
*b) uzupełniające: zabudowa usług nieuciążliwych (...)*”;
- **§ 15 ust. 1 pkt 1 i 2 lit. a** uchwały, w brzmieniu: „*1. Zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenów oznaczonych w planie symbolem 1-UPo, 2-UPo: 1) ustala się przeznaczenie terenu:*  
*a) podstawowe: usługi publiczne – usługi oświaty*  
*2) ustala się zasady kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu:*  
*a) dopuszcza się budynki gospodarcze i garażowe; (...)*”.

Tymczasem na gruntach leśnych możliwa jest lokalizacja budynków i budowli wykorzystywanych wyłącznie dla potrzeb gospodarki leśnej, stosownie do art. 3 pkt 2 ustawy o lasach.

Powyższe stanowi o naruszeniu art. 15 ust. 1, 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, a tym samym skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności części tekstowej i graficznej uchwały, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: **1-MW, 6-MN, 7-MN i 1-UPo**, w granicach działek oznaczonych numerami ewidencyjnymi: **20, 21, 25/1 i 27** z obrębu 0021 (5-10-02), oraz **58/2** z obrębu 0020 (5-10-01).

Należy również wskazać, iż obligatoryjność zakresu ustaleń planu miejscowego należy rozpatrywać każdorazowo w odniesieniu do poszczególnych sytuacji gmin. Skoro plan przewiduje realizację obiektów budowlanych, to powinien on zawierać jednoznaczne ustalenia, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., tj. m.in.: 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** oraz linie zabudowy i **gabaryty obiektów**.

Plan miejscowy jest narzędziem służącym do pogodzenia interesów obywateli, wspólnot samorządowych i państwa w sprawach przeznaczenia terenów na określone cele i ustalenia zasad ich zagospodarowania. Zdaniem organu nadzoru, określenie parametrów kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu, o których mowa w ww. przepisie należą do jednych z zasadniczych instrumentów kształtowania ładu przestrzennego na danym terenie. Ustalenia te wpływają na wartość nieruchomości. Należą również do jednych z bardziej konfliktogennych ustaleń planu i budzą najwięcej emocji wśród właścicieli nieruchomości. Dlatego też, brak powyższych elementów w planie miejscowym lub **ustalenie ich w sposób niejednoznaczny**, wprost narusza art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p.

Tymczasem uchwała zawiera następujące ustalenia:

- § 13 ust. 1 pkt 4 lit. a i b uchwały, w brzmieniu: „1. Zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenów oznaczonych w planie symbolem 1-MN, 2-MN, 3-MN, 4-MN, 5-MN, 6-MN, 7-MN, 8-MN, 9-MN, 10-MN: (...) 4) ustala się dla budynków **mieszkalnych jednorodzinnych i budynków usługowych**: a) **wysokość zabudowy: maksymalnie 3 kondygnacje nadziemne nie wyżej niż 14 m, ponadto:**
  - dopuszcza się wykonanie dodatkowo jednej kondygnacji podziemnej;
  - dopuszcza się lokalizację garażu na kondygnacji podziemnej;b) **dachy budynków dwuspadowe lub wielospadowe o kącie nachylenia głównych połaci od 20° do 45°, kryte dachówką ceramiczną, blachodachówką lub blachą w kolorystyce barw stonowanych;**
  - dopuszcza się do pokryć dachowych stosowanie materiałów bitumicznych w kolorystyce barw stonowanych; (...);”;
- § 13 ust. 1 pkt 6 lit. a, b i c uchwały, w brzmieniu: „(...) 6) w przypadku realizacji budynku szeregowego lub połowy budynku bliźniaczego, jako dobudowy do budynku istniejącego dopuszcza się:
  - a) **przyjęcie wysokości zgodnie z wysokością budynku istniejącego;**
  - b) **przyjęcie liczby kondygnacji zgodnie z liczbą kondygnacji budynku istniejącego;**
  - c) **dostosowanie kąta nachylenia głównych połaci oraz typu dachu do istniejącego pokrycia dachowego. (...)**”.

Powyższe ustalenia § 13 ust. 1 pkt 6 lit. a, b i c uchwały, w odniesieniu do obligatoryjnych parametrów kształtowania zabudowy i wskaźników zagospodarowania terenu, są niejednoznaczne i pozostają w sprzeczności z ustaleniami § 13 ust. 1 pkt 4 lit. a i b uchwały. Plan miejscowy zaś powinien przetwarzać normę ogólną i abstrakcyjną w normę konkretną i indywidualną. Parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zatem być precyzyjne, konkretnie określone, zawężające pole interpretacji, aby nie mogły być rozumiane zbyt szeroko przez organy stosujące prawo. Powyższe zaś zapisy, odnośnie określenia maksymalnej wysokości zabudowy oraz geometrii dachu, nie czynią tego. Organ nadzoru wskazuje, że wszelkie parametry kształtowania zabudowy i wskaźniki zagospodarowania terenu winny być sparametryzowane w sposób jednoznaczny (za pomocą parametru, czy wskaźnika). Parametrem jest zatem wielkość określona liczbowo, np. w metrach. Na powyższe wskazuje również stanowisko judykatury. Na szczególną uwagę zasługuje tu m.in. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 26 marca 2015 r., sygn. akt IV SA/Wa 279/15, gdzie Sąd

jednoznacznie wskazał, iż: „(...) parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny być precyzyjne i konkretnie określone. Warunku tego nie spełniają zapisy § (...) uchwały w zakresie, w jakim nie określają minimalnej powierzchni biologicznie czynnej oraz maksymalnej powierzchni zabudowy poprzez sformułowanie "lub zgodnie ze stanem istniejącym", co czyni, że są one niezgodne z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. Jeżeli organ chce uwzględnić stan zagospodarowania istniejący na poszczególnych działkach, winien ustalić liczbowo wskaźniki kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu w odniesieniu do działki budowlanej.”.

Ustalenie m.in. maksymalnej wysokości zabudowy w planie miejscowym, należy do wyłącznej właściwości organów gminy. Gmina realizując swoje uprawnienia ma obowiązek określić wysokość zabudowy wyłącznie jednostką metryczną. Uprawnienie takie wynika z istoty pojęcia wysokości, która jest pionową odległością pomiędzy dwoma punktami. Podkreślić bowiem należy, że określenie „gabaryt obiektu budowlanego” nie został zdefiniowany ani w ustawie o p.z.p. ani w rozporządzeniu w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z „Uniwersalnym słownikiem języka polskiego” pod redakcją Stanisława Dubisza, PWN Warszawa 2008 r., s. 960, pod pojęciem „gabarytów” w urbanistyce należy rozumieć „najwyższą linię poziomą zasadniczej części budynku lub zespołu budynków”. Z kolei zgodnie ze „Słownikiem języka polskiego” pod red. Witolda Doroszewskiego, przez „wysokość” należy rozumieć „odległość między podstawą a wierzchołkiem, a górną płaszczyzną, krawędzią”, zaś ze „Słownikiem języka polskiego”, Wydawnictwa Naukowego PWN, wydanie internetowe przez „wysokość” należy rozumieć m.in. „wymiar czegoś liczony od podstawy w górę”, bądź „odległość od jakiegoś punktu do punktu znajdującego się w górze”. Z powyższych definicji wyraźnie wynika, że przez wysokość należy rozumieć konkretny wymiar (w znaczeniu określenia metrycznego). Zdaniem organu nadzoru określenie parametru, jakim jest maksymalna wysokość zabudowy jest jednym z zasadniczych instrumentów kształtowania ładu przestrzennego na danym terenie. Podanie maksymalnej wysokości zabudowy służy postawieniu pewnej granicy w przestrzeni, ponad którą inwestorzy nie mają prawa realizować obiektów budowlanych. Określenie takiej wysokości wynikać może z już ukształtowanej wysokości istniejących obiektów i zamiaru kontynuowania takiej wysokości zabudowy, jak również z chęci wprowadzenia nowych założeń kształtowania ładu przestrzennego, podyktowanego względami architektonicznymi. Wskazać również należy, iż określany w planie miejscowym parametr, tj. wysokość zabudowy jest pojęciem zbiorczym i zawiera pojęcia dotyczące wysokości szeregu obiektów stanowiących zabudowę, a więc nie tylko samych budynków.

W kontekście cytowanych wyżej ustaleń uchwały dodać należy, iż uchwała w sprawie miejscowego planu powinna w sposób kompleksowy i jednoznaczny określać maksymalną wysokość zabudowy oraz geometrię dachu na danym terenie, w tym również uwzględniać maksymalną wysokość obiektów oraz geometrię dachu w sposób sparametryzowany dla zabudowy już istniejącej, tak jak wskazał na to Sąd w cytowanym wyżej wyroku.

Biorąc pod uwagę powyższe należy stwierdzić, iż Rada Miasta Zielonka wprowadziła wykluczające się wzajemnie ustalenia w ramach zasad kształtowania zabudowy w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 1-MN, 2-MN, 3-MN, 4-MN, 5-MN, 6-MN, 7-MN, 8-MN, 9-MN i 10-MN, co stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego i skutkuje stwierdzeniem nieważności ustaleń § 13 ust. 1 pkt 6 uchwały.

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 jego 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 ustawy o p.z.p., w zakresie zgodności z przepisami odrębnymi;
- art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., w zakresie określenia w sposób jednoznaczny parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy;
- art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., w zakresie zgodności z przepisami odrębnymi, w tym w zakresie dotyczącym ochrony gruntów rolnych i leśnych.

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

Wziąwszy powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XXXIX/363/17 Rady Miasta Zielonka z 28 września 2017 r. „w sprawie uchwalenia *Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego Miasta Zielonka – w rejonie ul. Wolności - obszar VIII*”, w zakresie ustaleń, o których mowa w *petitum* niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, w tym zakresie, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

Miastu, 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 Szipiera