



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 26 kwietnia 2018 r.

WNP-I.4131.46.2018.MO

**Rada Miasta Stołecznego Warszawy
plac Defilad 1
00 – 901 Warszawa**

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875 i 2232, z 2018 r. poz. 130)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXIII/1731/2018 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z 22 marca 2018 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rejonu Parku Olszyna, w części dotyczącej:

- § 7 ust. 1 pkt 3 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) 13.ZL i 14. (...)”;
- § 12 ust. 1 pkt 5 uchwały, w zakresie, w jakim dopuszcza lokalizowanie urządzeń budowlanych, z wyłączeniem urządzeń związanych z gospodarką leśną oraz urządzeń turystycznych, o których mowa w przepisach odrębnych z zakresu ochrony gruntów rolnych i leśnych, w granicach terenów oznaczonych symbolami 12.ZL i 13.ZL;
- § 31 ust. 2 pkt 4 uchwały, z wyłączeniem urządzeń turystycznych, o których mowa w przepisach odrębnych z zakresu ochrony gruntów rolnych i leśnych;
- § 32 ust. 2 pkt 4 uchwały, z wyłączeniem urządzeń turystycznych, o których mowa w przepisach odrębnych z zakresu ochrony gruntów rolnych i leśnych.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 22 marca 2018 r. Rada Miasta Stołecznego Warszawy podjęła uchwałę Nr LXIII/1731/2018 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rejonu Parku Olszyna.

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 zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. Artykuł 94 Konstytucji RP stanowi, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, a zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego

określa ustawa. W przypadku aktów prawa miejscowego z zakresu planowania przestrzennego, tj. w odniesieniu do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, regulację zasad i trybu ich sporządzania, określa ustawa o p.z.p.

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

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

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

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

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

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

- wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury (art. 1 ust. 2 pkt 1 ustawy);
- walory architektoniczne i krajobrazowe (art. 1 ust. 2 pkt 2 ustawy);
- wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych (art. 1 ust. 2 pkt 3 ustawy);
- wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia (art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy);
- prawo własności (art. 1 ust. 2 pkt 7 ustawy).

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.

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

stanowi załącznik do uchwały. Ocenie legalności podlega zarówno treść uchwały przyjmującej plan miejscowy, jak i załączniki, czyli m.in. część graficzna.

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

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

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 ustaleń art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p. ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Jednocześnie zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Zgodnie z § 4 pkt 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., ustalenia tekstu projektu planu miejscowego dotyczące przeznaczenia terenów powinny zawierać określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania, a także symbol literowy i numer wyróżniający go spośród innych terenów. Ponadto, zgodnie z § 7 pkt 7 ww. rozporządzenia, projekt rysunku planu miejscowego powinien zawierać linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania oraz ich oznaczenia.

Dokonując oceny prawnej uchwały stwierdzono, że przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały doszło do ewidentnej sprzeczności pomiędzy jej częścią tekstową i graficzną, jak też do wewnętrznie sprzecznych ustaleń jej części tekstowej, dotyczących jednoznacznego określenia jednostek terenowych przeznaczonych pod lasy oraz określenia ich przeznaczenia i zasad zagospodarowania.

Sprzeczności w powyższym zakresie wynikają z ustaleń zawartych w:

- § 6 ust. 1 uchwały, w brzmieniu: „Określa się zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego: 1. Wskazuje się Zespół Przyrodniczo-Krajobrazowy „Olszyna” ustanowiony Rozporządzeniem Wojewody Warszawskiego nr 73 z dnia 29 października 2008 r. - Dz. U. Woj. Maz. Nr 194 poz. 7034, na terenach: 9.ZP, 12.ZL, 13.ZL zgodnie z rysunkiem planu dla którego obowiązują przepisy odrębne.”;

- § 7 ust. 1 pkt 3 uchwały, w brzmieniu: „Określa się wymagania wynikające z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych: 1. Ustala się, że przestrzeniami publicznymi na obszarze objętym planem są: (...) 3) tereny lasów – oznaczone symbolami 13.ZL i 14.ZL.”;
- § 10 pkt 1 uchwały, w brzmieniu: „Określa się szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy: 1) wskazuje się rejon występowania wód gruntowych płytszych niż 2,0 m pod poziomem terenu na terenach: 1.UKr, 3.MW, 4.MW, 5.KS, 6.IG, 7.MW, 8.MW, 9.ZP, 10.MW, 11.KS, 12.ZL, 13.ZL.”;
- § 17 pkt 3 uchwały, w brzmieniu: „Określa się zasady sytuowania ogrodzeń: (...) 3) zakazuje się realizacji ogrodzeń na terenach oznaczonych symbolem: 1.KD-L ul. Z. Romaszewskiego (dawna ul. T. Duracza), 2.KD-D ul. Gąbińska, 3.KD-D, 4.KD-D, 9.ZP, 12.ZL, 13.ZL z wyjątkiem placów zabaw oraz boisk sportowych i terenowych urządzeń sportowych;”;
- § 31 ust. 1 uchwały, w brzmieniu: „1. Dla terenu 12.ZL określa się przeznaczenie: las.”;
- § 32 ust. 1 uchwały, w brzmieniu: „1. Dla terenu 13.ZL określa się przeznaczenie: las.”, oraz z rysunku planu, na którym liniami rozgraniczającymi wyznaczono tereny oznaczone symbolami: 12.ZL i 13.ZL.

Przytoczone powyżej ustalenia uchwały wskazują na sprzeczność § 7 ust. 1 pkt 3 uchwały, który zalicza do przestrzeni publicznych m.in. teren lasu oznaczony symbolem **14.ZL** z § 31 ust. 1 i § 32 ust. 1 uchwały, które zawierają odpowiednio ustalenia szczegółowe dla terenów lasów oznaczonych symbolami **12.ZL** i **13.ZL** oraz z ustaleniami ogólnymi uchwały, które w § 6 ust. 1, § 10 pkt 1 i § 17 pkt 3 odnoszą się m.in. do terenów oznaczonych symbolami 12.ZL i 13.ZL, jak też z rysunkiem planu, na którym **nie ma terenu oznaczonego symbolem 14.ZL**, lecz wyznaczono na nim liniami rozgraniczającymi wyłącznie tereny lasów oznaczone symbolami 12.ZL i 13.ZL. W tekście uchwały brak ustaleń szczegółowych dla terenu lasu oznaczonego symbolem 14.ZL, o którym mowa w § 7 ust. 1 pkt 3 uchwały. Ponadto z § 7 ust. 1 pkt 3 uchwały wynika, że teren 12.ZL, dla którego ustalenia zawarto w § 31 ust. 1 oraz w § 6 ust. 1, § 10 pkt 1, § 17 pkt 3 uchwały, nie stanowi przestrzeni publicznych.

Tak więc z § 7 ust. 1 pkt 3 uchwały wynika, że pod lasy zostały przeznaczone tereny oznaczone symbolami 13.ZL i 14.ZL, podczas gdy z § 6 ust. 1, § 10 pkt 1 i § 17 pkt 3, § 31 ust. 1 i § 32 ust. 1 uchwały oraz z rysunku planu wynika, że pod lasy zostały przeznaczone tereny oznaczone symbolami 12.ZL i 13.ZL.

Niezgodność części tekstowej z częścią graficzną, w powyższym zakresie, stanowi o istotnym naruszeniu art. 4 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. i § 4 pkt 1 i § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., jak również o istotnym naruszeniu art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. oraz § 8 ust. 2 ww. rozporządzenia, w związku z art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p.

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 w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. 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. Sprzeczność pomiędzy częścią tekstową i graficzną, stanowi o naruszeniu § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., zgodnie z którym „Na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego”.

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

- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 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 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 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 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 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 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 ulicę, a część graficzna odzwierciedlać konkretny zapis.” (publ. LEX nr 418919);
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z 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 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 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 orzecznictwie 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 przysły 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 m.p.z.p., nie pozostawia wątpliwości, iż ustalenia części graficznej wiążą w takim zakresie, w jakim są one opisane w części tekstowej.

Brak jednoznacznych ustaleń, dotyczących określenia terenów przeznaczonych pod lasy, w obu częściach planu miejscowego stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania tego planu. Biorąc powyższe pod uwagę należy stwierdzić, że uchwała w sposób istotny narusza przepisy art. 4 ust. 1, art. 15 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., a także § 4 pkt 1, § 7 pkt 7 i § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., a tym samym na mocy art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., skutkuje stwierdzeniem ich nieważności w zakresie wskazanym w petitum rozstrzygnięcia nadzorczego.

Stwierdzenie nieważności części ustaleń § 7 ust. 1 pkt 3 uchwały, doprowadzi do zgodności zarówno samej części tekstowej uchwały, jak też jej zgodności z częścią graficzną.

Wewnętrzna sprzeczność części tekstowej uchwały wynika także z określonych zasad zagospodarowania terenów przeznaczonych pod lasy oznaczonych symbolami ZL, w związku

z ustaleniami dotyczącymi zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej.

Z części tekstowej (*vide*: § 4 ust. 1 i ust. 2 pkt 5, § 31 ust. 1 i § 32 ust. 1 uchwały) i graficznej planu wynika, że w granicach obszaru objętego planem znajdują się grunty leśne, stanowiące tereny oznaczone symbolami: 12.ZL i 13.ZL.

W § 12 ust. 1 pkt 5 uchwały ustalono, że „1. Określa się zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej: (...) 5) **dopuszcza się lokalizowanie urządzeń budowlanych na całym obszarze planu** o przebiegu i parametrach zgodnych z przepisami odrębnymi;”

Zgodnie z art. 3 pkt 9 ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2017 r. poz. 1332 z późn. zm.), poprzez urządzenia budowlane należy rozumieć „urządzenia techniczne związane z obiektem budowlanym, zapewniające możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, jak przyłącza i urządzenia instalacyjne, w tym służące oczyszczaniu lub gromadzeniu ścieków, a także przejazdy, ogrodzenia, place postojowe i place pod śmietniki”.

W myśl art. 3 pkt 1 ww. ustawy, poprzez obiekt budowlany należy rozumieć „budynek, budowlę bądź obiekt małej architektury, wraz z instalacjami zapewniającymi możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, wzniesiony z użyciem wyrobów budowlanych”.

Tymczasem z zasad zagospodarowania terenów 12.ZL i 13.ZL wynika, że zakazano na nich realizacji obiektów związanych trwale z gruntem oraz obiektów kubaturowych (*vide*: § 31 ust. 2 pkt 5 i 6 oraz § 32 ust. 2 pkt 5 i 6 uchwały). Na tych terenach dopuszczono wyłącznie realizację obiektów małej architektury typu: ławki, urządzenia rekreacyjne (*vide*: § 31 ust. 2 pkt 4 oraz § 32 ust. 2 pkt 4 uchwały).

Biorąc pod uwagę wskazane przepisy ustawy Prawo budowlane oraz ustalone zasady zagospodarowania terenów lasów stwierdzić należy, że dla tych terenów nie mają zastosowania ustalenia zawarte w § 12 ust. 1 pkt 5 uchwały, bowiem nie mogą odnosić się do terenów, na których zakazano realizowania obiektów budowlanych, których możliwość użytkowania wymaga realizacji urządzeń budowlanych, tj. przyłączy i urządzeń instalacyjnych, w tym służących oczyszczaniu lub gromadzeniu ścieków, a także przejazdów, ogrodzeń, placów postojowych i placów pod śmietniki. Powyższe uzasadnia stwierdzenie nieważności ustaleń § 12 ust. 1 pkt 5 uchwały, w odniesieniu do terenów lasów oznaczonych symbolami 12.ZL i 13.ZL, jako wewnątrznie sprzecznych z ustaleniami § 31 ust. 2 pkt 5 i 6 oraz § 32 ust. 2 pkt 5 i 6 uchwały.

Ponadto organ nadzoru stwierdza, że przy podejmowaniu uchwały doszło do naruszenia przepisów odrębnych, o których mowa w art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., mających zastosowanie przy sporządzeniu przedmiotowego planu miejscowego, w odniesieniu do terenów przeznaczonych pod lasy, oznaczonych symbolami 12.ZL i 13.ZL.

Z ustaleń § 12 ust. 1 pkt 5 uchwały wynika, że Rada Miasta Stołecznego Warszawy zawarła uregulowania dotyczące lokalizowania **urządzeń budowlanych na całym obszarze objętym planem**, tj. na wszystkich jednostkach terenowych, a tym samym dopuszcza lokalizowanie urządzeń budowlanych nie związanych z gospodarką leśną także w ramach gruntów leśnych, stanowiących tereny oznaczone symbolami 12.ZL i 13.ZL, dla których nie uzyskano zgody na zmianę przeznaczenia na cele nieleśne. Z przytoczonych ustaleń wynika również, iż przebieg i parametry tych urządzeń muszą być zgodne z przepisami odrębnymi, w tym z przepisami dotyczącymi lasów.

Tymczasem stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., organ wykonawczy gminy sporządza projekt planu miejscowego zgodnie z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem miejscowym. W odniesieniu do przedmiotowego planu miejscowego zastosowanie będą miały m.in. przepisy:

– ustawy z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1161);

- ustawy z 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2017 r. poz. 788 z późn. zm.);
- ustawy Prawo budowlane.

W myśl art. 1 ust. 2 pkt 3 ustawy o p.z.p., w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza m.in. wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych.

Organ nadzoru zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., w związku z art. 7 ust. 2 pkt 2 i 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych wskazuje, że wszystkie grunty leśne, dla których ustalono w planie miejscowym przeznaczenie inne niż leśne, wymaga zgody właściwych organów na zmianę przeznaczenia, zmiana ta zaś może być jedynie dokonana 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 o lasach, zrekultywowane dla potrzeb gospodarki leśnej oraz grunty pod drogami dojazdowymi do gruntów leśnych. Powyższe należy zatem rozpatrywać w kontekście ustawy o lasach, w tym z jej art. 3, zgodnie z którym 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 wykorzystywane na parkingi leśne i urządzenia turystyczne.

Skoro ustawodawca, wskazuje na wymóg uwzględnienia w planowaniu przestrzennym ochrony gruntów leśnych, to konkretyzację tej normy odnaleźć możemy w art. 3 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, zgodnie z którym, ochrona gruntów leśnych polega na: 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 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.

Urządzenia budowlane, o których mowa w art. 3 pkt 9 ustawy Prawo budowlane, 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.

Również urządzenia rekreacyjne, których realizacja dopuszczona została na terenach 12.ZL i 13.ZL (*vide*: § 31 ust. 2 pkt 4 i § 31 ust. 2 pkt 4 uchwały), nie stanowią gruntów leśnych, którymi mogą być m.in. urządzenia turystyczne, o których mowa w ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Zgodnie z art. 3 pkt 2 ustawy o lasach lasem jest grunt związany z gospodarką leśną, zajęty pod wykorzystywane dla potrzeb gospodarki leśnej, w tym m.in. pod urządzenia turystyczne. W myśl art. 4 pkt 21 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, poprzez *urządzenia turystyczne* rozumie się „*parkingi, pola biwakowe, wieże widokowe, kładki, szlaki turystyczne (ścieżki dydaktyczne) i miejsca widokowe*”. Pojęcie *gospodarki leśnej* zdefiniowane zostało w art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o lasach i jest to działalność leśna w zakresie urządzania, ochrony i zagospodarowania lasu, utrzymania i powiększania zasobów i upraw leśnych, gospodarowania zwierzyną, pozyskiwania – z wyjątkiem skupu – drewna, żywicy, choinek, karpiny, kory, igliwia, zwierzyny oraz płodów runa leśnego, a także sprzedaż tych produktów oraz realizacja pozaprodukcyjnych funkcji lasu.

Powyższe wskazuje, że realizacja na terenach przeznaczonych pod lasy, urządzeń budowlanych oraz urządzeń rekreacyjnych, jako nie związanych z prowadzeniem gospodarki leśnej i nie stanowiących gruntów leśnych, wymaga od organu sporządzającego plan uzyskania ww. zgód.

W dokumentacji prac planistycznych brak dowodów potwierdzających przeprowadzenie, przez organ sporządzający projekt planu miejscowego, czynności mających na celu uzyskanie decyzji w przedmiocie wyrażenia zgody właściwego organu na zmianę przeznaczenia na cele nieleśne gruntów leśnych, znajdujących się w granicach terenów oznaczonych symbolami: 12.ZL i 13. ZL, na których dopuszczona została realizacja urządzeń budowlanych i urządzeń rekreacyjnych nie związanych z gospodarką leśną.

Oznacza to, że w przedmiotowej sprawie organ sporządzający plan miejscowy nie uzyskał stosownej zgody na zmianę przeznaczenia, w odniesieniu do gruntów leśnych występujących w ramach terenów 12.ZL i 13.ZL, która upoważniałaby do dopuszczenia na nich realizacji ww. urządzeń nie związanych z gospodarką leśną, bądź też nie wykorzystywanych na parkingi leśne i urządzenia turystyczne.

Reasumując, w planie miejscowym, w odniesieniu do gruntów leśnych dopuszczalna jest realizacja m.in. urządzeń turystycznych, o których mowa w art. 4 pkt 21 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Skoro zatem ww. przepisie w sposób enumeratywny wymieniono co ustawodawca rozumie przez to pojęcie, to organy Miasta Stołecznego Warszawy winny uwzględnić ww. fakt, przy sporządzaniu planu miejscowego, w tym w zapisach, o których mowa w: § 12 ust. 1 pkt 5, § 31 ust. 2 pkt 4 i § 32 ust. 2 pkt 4 uchwały. Biorąc pod uwagę powyższe, należy stwierdzić, iż przy sporządzeniu przedmiotowego planu miejscowego, doszło do istotnego naruszenia trybu jego sporządzenia.

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. 1, ust. 2 pkt 2 i pkt 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, przy czym nie zmienia tego faktu odwołanie się do przepisów odrębnych. Należy bowiem pamiętać, iż sporządzenie projektu planu miejscowego zgodnie z przepisami odrębnymi oznacza odpowiednie uwzględnienie tych przepisów m.in. poprzez takie określenie przeznaczenia terenów, warunków zagospodarowania i zabudowy, ograniczeń w zagospodarowaniu i zabudowie, które w sposób normatywny „konsumować” będą owe przepisy.

Powyższa kwestia była przedmiotem wielokrotnego stanowiska judykatury, przy czym na uwagę zasługują wyroki:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 9 czerwca 2014 r. w sprawie sygn. akt II OSK 3083/13, w którym zawarto następujące tezy: „*W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego trafnie argumentuje skarżący kasacyjnie, że Sąd pierwszej instancji wprawdzie zwraca uwagę, że ustalenia § 28 ust. 2 uchwały, umożliwiając lokalizację infrastruktury na całym obszarze objętym planem, a więc również na terenach rolnych i leśnych, co jest niedopuszczalne, gdyż "może prowadzić do obejścia wymogu uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne", z drugiej jednak strony Sąd nie dostrzega analogii pomiędzy zakwestionowanymi ustaleniami § 28 ust. 2 uchwały, a regulacjami niezakwestionowanymi w odniesieniu do "orientacyjnych przebiegów napowietrznych pasów linii elektroenergetycznych", a tym samym przebiegu samych linii. Tymczasem takie ujęcie w planie oznacza również możliwość budowy linii, w sposób dowolny w ramach obszaru objętego planem miejscowym, w tym również w ramach terenów rolnych i leśnych. Co więcej Sąd nie zwrócił uwagi na fakt, że "orientacyjny przebieg" owych linii na rysunku planu miejscowego uwidoczniony został również na terenach rolnych i leśnych, a więc w odniesieniu, do których stwierdził nieważność.*”;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 7 grudnia 2007 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1379/07;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z 10 marca 2015 r., sygn. akt II SA/Ol 19/15, w którym Sąd stwierdził, iż: „*Należy także podzielić zastrzeżenia organu nadzoru, że dopuszczenie na całym terenie objętym planem lokalizacji budowli oraz obiektów małej architektury w rozumieniu Prawa budowlanego (§ 8 pkt 3 uchwały), a także możliwość dowolnego lokalizowania budowli oraz obiektów i urządzeń infrastruktury technicznej na całym terenie (§ 11 ust. 1 pkt 1 uchwały) może doprowadzić do naruszenia art. 7 ust. 2 pkt 1, 2 i 5 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2013 r., poz. 1205 ze zm.), wymagającego – w przypadku przeznaczenia w planie miejscowym na cele nierolnicze i nieleśne gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I-III - uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi, a w przypadku gruntów leśnych – ministra środowiska lub marszałka województwa. Skoro bowiem na terenie objętym planem są użytki rolne klasy III oraz grunty leśne, to przy braku jednoznacznego określenia lokalizacji budowli i obiektów małej architektury może dojść do ich umiejscowienia na takich terenach.*”;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 września 2016 r., sygn. akt II OSK 3135/15, w którym Sąd stwierdził: „*Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. i § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. poprzez przyjęcie, że doszło do istotnego naruszenia przepisów poprzez brak parametrów zabudowy i wskaźników kształtowania zabudowy dla obiektów dopuszczonych na terenach rolnych i leśnych związanych z gospodarką rolną i leśną. W pierwszej kolejności podzielić należy pogląd Sądu I instancji, że z brzmienia zakwestionowanych w punkcie 21 i 22 zaskarżonego wyroku przepisów planu wynika, że na terenach rolnych i leśnych dopuszczono do sytuowania obiektów kubaturowych związanych z gospodarką rolną i leśną. W konsekwencji konieczne było określenie parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy. Zauważyć także należy, że w uzasadnieniu skargi kasacyjnej niezasadnie zarzucono Sądowi I instancji, jakoby uznał, że przez dopuszczenie lokalizacji obiektów związanych z produkcją rolną, hodowlaną, ogrodniczą, leśną i rybacką na terenach rolnych i obiektów związanych z gospodarką leśną na terenach leśnych doszło do zmiany przeznaczenia gruntów wymagającej uzyskania zgody, o której mowa w art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Zakwestionowane w punktach 23–24 zaskarżonego wyroku regulacje planu dotyczą bowiem obiektów infrastruktury technicznej (§ 7 ust. 8 uchwały) oraz urządzeń inżynierskich (§ 14 ust. 10*

uchwały), a realizacja takich urządzeń na terenie leśnym, jak słusznie ocenił Sąd I instancji, z uwagi na ich naturę, może wyłączać leśne użytkowanie gruntu.”;

- Naczelnego Sądu Administracyjnego z 6 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1458/11;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego z 4 marca 2014 r., sygn. akt II OSK 2730/13 w brzmieniu: „(...) *Wobec powyższego przyjmując należało, że dokonanie w zaskarżonym planie zmiany przeznaczenia gruntów na cele nierolnicze i nieleśne powinno być poprzedzone wystąpieniem o uzyskanie zgody, o jakiej mowa w art. 7 ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Uchybienie w tym zakresie zalicza się do istotnego naruszenia trybu sporządzania planu miejscowego, a także właściwości organów w tym zakresie, co prowadzić musi do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części.”;*
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 25 stycznia 2008 r., sygn. akt II SA/Kr 535/07;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 26 lutego 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1296/12;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 6 marca 2014 r., sygn. akt IV SA/Wa 1897/13;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 1 sierpnia 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 692/13;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 9 lipca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1035/13;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 26 września 2012 r., sygn. akt IV SA/Wa 704/12;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 7 września 2015 r., sygn. akt IV SA/Wa 1277/15;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 9 maja 2016 r., sygn. akt IV SA/Wa 79/16;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 7 listopada 2014 r., w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 1726/14, w którym Sąd stwierdził, iż: „*Za zasadny uznać również należy zawarty w skardze wniosek o stwierdzenie nieważności § 28 ust. 2 i § 29 zaskarżonej uchwały. Z § 28 ust. 2 wynika, że jeżeli w wyniku zastosowanych rozwiązań technicznych nie można zlokalizować sieci infrastruktury technicznej na terenach, o których mowa w ust. 1, to jest na terenach dróg publicznych, ze względu na konieczność zachowania minimalnych odległości pomiędzy sieciami, dopuszcza się ich sytuowanie na pozostałych terenach. Tego rodzaju zapis oznacza, że sieci infrastruktury technicznej mogłyby być lokalizowane na terenach rolniczych i leśnych bez wymaganej prawem zgody na zmianę ich przeznaczenia na cele nierolnicze i nieleśne (art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). § 29 miejscowego planu stanowi, że budowę sieci i obiektów infrastruktury technicznej o powierzchni zabudowy do 40 m², obiektów niewymagających uzyskania pozwolenia na budowę, ścieżek, dojazdów i dojazdów do budynków, traktuje się jako zagospodarowanie terenu uzupełniające i towarzyszące zagospodarowaniu wynikającemu z przeznaczenia terenu i dopuszcza się ją na wszystkich terenach, jeśli nie stoi to w sprzeczności z ustaleniami planu dla poszczególnych terenów. Przyniesiony wyżej zapis miejscowego planu oznacza, że Rada Gminy samodzielnie określiła, jakie działania nie będą skutkowały zmianą przeznaczenia terenu. Tego rodzaju uregulowania uznać należy za niedopuszczalne, gdyż mogą prowadzić do modyfikacji przepisów wynikających z ustawy i obejścia wymogu uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne.”.*

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, zarówno zasad, jak 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 przepisów, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym. Istotność powyższych naruszeń należy również kwalifikować przez pryzmat rozwiązań przestrzennych w nim przyjętych. Z kolei istotność naruszenia trybu sporządzania planu miejscowego sprowadza się do braku uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne.

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.

Za nieistotne naruszenie prawa organ nadzoru uznał rozbieżności występujące pomiędzy częścią tekstową i graficzną dotyczące terenu przeznaczanego pod obiekty i urządzenia infrastruktury technicznej. W § 4 ust. 1, ust. 2 pkt 7 uchwały ustalono, że „1. Określa się przeznaczenie i zasady zagospodarowania dla terenów, wydzielonych na rysunku planu liniami rozgraniczającymi i oznaczonych symbolem literowym oraz numerem porządkowym określonym w przepisach szczegółowych oraz na rysunku planu. 2. Ustala się następujące przeznaczenia terenów oznaczonych na rysunku planu: (...) 7) IG – obiekty i urządzenia infrastruktury gazowej;”. Na rysunku planu teren przeznaczony pod obiekty i urządzenia infrastruktury technicznej, został wydzielony liniami rozgraniczającymi i oznaczony symbolem 6.IG, dla którego brak ustaleń szczegółowych w tekście uchwały.

Biorąc pod uwagę redakcję uchwały oraz ustalenia § 25 ust. 2 pkt 1 i ust. 3 uchwały, jak też rysunek planu uznać należy, że odnoszą się one do terenu oznaczonego symbolem 6.IG pomimo, że w § 25 ust. 1 uchwały nie wskazano, dla którego terenu określa on przeznaczenie, lecz zawarto w nim jedynie ustalenia w brzmieniu: „1. ustala się obsługę infrastrukturą techniczną z istniejących i projektowanych przewodów przebiegających w sąsiedztwie terenu.”, które są powtórzeniem zapisów § 25 ust. 4 pkt 2 uchwały. Powyższe wynika z faktu, iż pozostałe jednostki terenowe określone na rysunku planu miejscowego mają jednoznacznie sformułowane ustalenia w części tekstowej uchwały.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr LXIII/1731/2018 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z 22 marca 2018 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rejonu Parku Olszyna, 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

