



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

---

Warszawa, dnia 28 października 2016 r.

Poz. 9225

**Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr LEX-I.4131.183.2016.BŁ**

**Wojewody Mazowieckiego**

z dnia 26 października 2016 r.

dotyczy uchwały Nr 655/XXIV/2016 Rady Miejskiej w Piasecznie z dnia 31 sierpnia 2016 r. „, w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miasta Piaseczna dla obszaru ograniczonego od północnego zachodu linią rozgraniczającą ulicy Głogowej, od północnego wschodu linią rozgraniczającą Alei Brzóz, od południa południowymi granicami działek 28 i 29 z obrębu 78".



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 16 października 2016 r.

LEX-I.4131.183.2016.BŁ

**Rada Miejska w Piasecznie**  
**ul. Kościuszki 5**  
**05 - 500 Piaseczno**

### **Rozstrzygnięcie nadzorcze**

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

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr 655/XXIV/2016 Rady Miejskiej w Piasecznie z 31 sierpnia 2016 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miasta Piaseczna dla obszaru ograniczonego od północnego zachodu linią rozgraniczającą ulicy Głogowej, od północnego wschodu linią rozgraniczającą Alei Brzóz, od południa południowymi granicami działek 28 i 29 z obrębu 78.”.

#### **Uzasadnienie**

Rada Miejska w Piasecznie na sesji w dniu 31 sierpnia 2016 r., podjęła uchwałę Nr 655/XXIV/2016 „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miasta Piaseczna dla obszaru ograniczonego od północnego zachodu linią rozgraniczającą ulicy Głogowej, od północnego wschodu linią rozgraniczającą Alei Brzóz, od południa południowymi granicami działek 28 i 29 z obrębu 78.”. Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2016 r. poz. 778 z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”.

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 ustaleń 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.

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.

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.

Organ nadzoru dokonując oceny prawnej podjętej uchwały stwierdza, iż część ustaleń przedmiotowego planu miejscowego, pozostaje w sprzeczności z wcześniejszymi unormowaniami zawartymi w uchwale tego samego organu z dnia 29 października 2014 r. Nr 1589/LII/2014 „w sprawie zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta gminy Piaseczno.”, zwanym dalej „*Studium*”.

Wiążący charakter studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, zwanym dalej „*studium*”, wynika z przepisu:

- art. 9 ust. 4 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „*Ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych*”;
- art. 15 ust. 1 zd. 1 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „*Wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, **zgodnie z zapisami studium** oraz przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem, wraz z uzasadnieniem.*”;
- art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. w myśl, którego „*Plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium, (...)*”.

Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Szczególny charakter studium i jego znaczenie w procesie planistycznym podkreśla ustawodawca w art. 27 ustawy o p.z.p. stanowiąc, iż zmiana studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane. Jednocześnie – stosownie do art. 28 ust. 1 ustawy – istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Skoro zarówno plan miejscowy, jak i studium składają się z części tekstowej i graficznej, a ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, to w celu zbadania zgodności planu miejscowego ze studium konieczne jest nie tylko porównanie tekstu planu z tekstem studium, ale i odniesienie się do części graficznej (rysunku) planu i studium. Zakres i sposób tego związania uzależniony jest od ustaleń zawartych w studium, od zakresu i szczegółowości ustaleń w części tekstowej, a także stopnia powiązania części tekstowej z częścią graficzną. Zawsze jednak – niezależnie od zawartości części tekstowej i części graficznej studium – podstawę stwierdzenia, że plan miejscowy nie narusza ustaleń studium, w rozumieniu art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., stanowią łącznie część tekstowa oraz część graficzna planu miejscowego i studium.

Istotnym wydaje się fakt, iż w studium nie tylko dokonuje się kwalifikacji poszczególnych obszarów gminy i ich przeznaczenia, ale również określa się m.in. minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne, co wynika wprost z § 6 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań

i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz. U. Nr 118, poz. 1233), zwanym dalej „rozporządzeniem w sprawie studium”. Chociaż studium nie ma mocy aktu powszechnie obowiązującego, nie jest aktem prawa miejscowego, to jako akt planistyczny określa politykę przestrzenną gminy i bezwzględnie wiąże organy gminy przy sporządzeniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Przedstawione stanowisko potwierdza orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego: „Ustalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, którego ustalenia muszą być zgodne z ustaleniami studium” (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 8 czerwca 2011 r., sygn. akt I OSK 481/11, publ. LEX nr 862582).

Określone obszary gminy mogą być zatem przeznaczone w planie miejscowym pod zabudowę lub funkcję danego rodzaju, jeśli wcześniej w studium, gmina wskaże te obszary, jako przewidziane pod taką zabudowę lub taką funkcję. Podobnie należy traktować ustalone w studium minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne. Ustalenia planu miejscowego są konsekwencją zapisów studium. W ramach uprawnień wynikających z władztwa planistycznego gmina może zmienić w planie miejscowym dotychczasowe przeznaczenie określonych obszarów gminy, ale tylko w granicach zakreślonych ustaleniami studium. **Ustalone w studium minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne, również wiążą organy gminy przy sporządzaniu planu miejscowego, zaś zmiana tych parametrów może zostać dokonana jedynie poprzez zmianę ustaleń studium.**

W ocenie organu nadzoru, **określenie** innego przeznaczenia terenu, czy też ustalenie innych wskaźników zagospodarowania terenu lub **parametrów kształtowania zabudowy** (tzw. parametrów urbanistycznych), **w planie miejscowym niż w studium, należy zakwalifikować, jako istotne naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego, co stanowi przesłankę do stwierdzenia jego nieważności w całości lub części** (poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru podzielił m.in. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 12 lutego 2013 r., sygn. akt II OSK 2460/12, publ. cbose).

Organ nadzoru wskazuje, że poprzez uchwalenie studium, organy gminy podejmują podstawowe ustalenia w zakresie kształtowania polityki przestrzennej. W studium określa się w szczególności m.in.: kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów (art. 10 ust. 2 pkt 1 lit. a ustawy o p.z.p.), a także kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny przeznaczone pod zabudowę oraz wyłączone spod zabudowy (art. 10 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy o p.z.p.).

W rozporządzeniu w sprawie studium ustalono wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń części tekstowej projektu studium. Zgodnie z nimi, ustalenia dotyczące kierunków zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, powinny określać dopuszczalny zakres i ograniczenia tych zmian, a także zawierać wytyczne ich określania w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego (§ 6 pkt 1 ww. rozporządzenia), zaś ustalenia dotyczące kierunków i wskaźników dotyczących zagospodarowania oraz użytkowania terenów, powinny w szczególności określać minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne, uwzględniające wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury oraz zrównoważonego rozwoju, wskazywać tereny do wyłączenia spod zabudowy, a także zawierać wytyczne określania tych wymagań w planach miejscowych (§ 6 pkt 2 ww. rozporządzenia).

Organ gminy nie dysponują pełną swobodą przy uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, bowiem są one związane ustaleniami studium. Brak również podstaw prawnych do przyjęcia, iż organy gminy mogą swobodnie decydować, które z ustaleń studium są dla nich wiążące, które zaś można stosować w sposób dowolny. W zakresie parametrów i wskaźników urbanistycznych, należy mieć na uwadze, że w studium określa się ich maksymalne

i minimalne wielkości (w zależności od rodzaju) dopuszczone na danym terenie. Zatem parametry i wskaźniki urbanistyczne określone w planie miejscowym mogą być inne niż te określone w studium, pod warunkiem jednak, że nie przekraczają one wielkości w nim wyznaczonych.

Tymczasem analiza rysunku Studium wraz z legendą, przedstawiającego kierunki zagospodarowania przestrzennego oraz tekstu Studium, prowadzi do wniosku, iż wbrew opisanej powyżej zasadzie, **ustalenia planu odnoszące się do jednostki terenowej 1UO/UZ/ZL (teren usług oświaty, usług zdrowia i terenów lasów), pozostają w sprzeczności z ustaleniami Studium, w zakresie określonych tam wskaźników i parametrów urbanistycznych.**

Zgodnie z częścią graficzną Studium przedstawiającą kierunki zagospodarowania przestrzennego (vide załącznik 8 do uchwały Nr 1589/LII/2014), teren oznaczony w planie miejscowym symbolem: 1UO/UZ/ZL, określony został, jako teren mieszkalnictwa jednorodzinnego (MN).

Stosownie zaś do ustaleń części tekstowej Studium (vide ppkt. IV.2.2.b. pn. *Zasady zagospodarowania terenów mieszkaniowych w strefie B*, str. 37 tekstu Studium), ustanowiono, iż: „1) *Strefa B-1 Strefa miasto Piaseczno – Zalesie Dolne z planowanym rozwojem funkcji mieszkaniowej jednorodzinnej (MN), dla której ustala się: a) W Zalesiu Dolnym, czyli pomiędzy ulicami: Pomorską i Stołeczną, linią kolei radomskiej, rzeką Jeziorką, ul. Graniczną, Redutową, Okrężną oraz ul. Konopnickiej:*

- *maksymalną wysokość zabudowy – **10 m**, minimalny wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej – **80%**;*
- *realizację zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej tylko w formie wolnostojącej;”.*

W związku z powyższym, wskazać należy, iż ustalenia planu zawarte w:

– § 13 ust. 2 pkt 5 uchwały, w brzmieniu: „2. *Parametry i wskaźniki zabudowy, zasady zagospodarowania terenu oraz ochrony i kształtowania ład przestrzennego: (...) 5) wskaźnik minimalnej powierzchni biologicznie czynnej: **50%**,”;*

– § 13 ust. 2 pkt 9 uchwały, w brzmieniu: „2. *Parametry i wskaźniki zabudowy, zasady zagospodarowania terenu oraz ochrony i kształtowania ład przestrzennego: (...) 9) maksymalna wysokość zabudowy **10,5 m**”.*

stoją w ewidentnej sprzeczności z ustaleniami Studium.

Reasumując, powyższe **różnice w zakresie określenia maksymalnej wysokości zabudowy i minimalnego wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej pomiędzy ustaleniami części tekstowej Studium, a ustaleniami części tekstowej planu**, stanowią o istotnym naruszeniu art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. Dodać również należy, iż z przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 ww. ustawy wynika, że określenie m.in. minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej oraz maksymalnej wysokości zabudowy, jest obligatoryjne, zaś ich brak uniemożliwia realizację ustaleń planu miejscowego i wprost narusza cytowany przepis.

Organ nadzoru wskazuje również, iż przedmiotowa uchwała, została podjęta z istotnym naruszeniem prawa w zakresie procedury sporządzania miejscowego planu, uregulowanej w ustawie o p.z.p. Mianowicie Burmistrz Miasta i Gminy Piaseczno (jako organ odpowiedzialny za proces sporządzenia planu miejscowego) zmienił projekt planu miejscowego po jego wyłożeniu do publicznego wglądu, bez ponowienia czynności proceduralnych i taki też projekt przedłożył do uchwalenia Radzie Miejskiej w Piasecznie.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, a jego ustalenia mają moc przepisów powszechnie obowiązujących. Tryb jego sporządzania i uchwalania został zatem w sposób sformalizowany, szczegółowo uregulowany w art. 17 ustawy o p.z.p. W przepisie tym określono **kolejno** przebieg procesu sporządzania projektu planu miejscowego i ustanawiania tego planu, wskazano właściwości organów w tym procesie, uczestników postępowania i ich

uprawnienia oraz ustalono terminy wykonywania przewidzianych czynności. Niezachowanie procedury sporządzania planu miejscowego może prowadzić do określonych ustawą sankcji. W tym miejscu zwrócić uwagę należy, że inaczej niż pod rządami ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 z późn. zm.), nie każde naruszenie trybu postępowania powoduje nieważność miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ale tylko takie naruszenie, które uznać należy za naruszenie istotne. Interpretując przesłankę istotności naruszenia trybu, w doktrynie zauważa się, że dla jej ustalenia decydujące znaczenie będzie miał wpływ naruszenia na treść planu. Przez istotne naruszenie trybu należy bowiem rozumieć takie naruszenie, które prowadzi w konsekwencji do sytuacji, w których przyjęte ustalenia planistyczne są odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono trybu sporządzania aktu planistycznego. Ocena zaistnienia tej przesłanki wymaga zatem odrębnych rozważań w każdym indywidualnym przypadku, uwzględniających przede wszystkim, że **celem omawianej regulacji jest zagwarantowanie praw podmiotów, które mogą zostać naruszone w wyniku sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.** (Z. Niewiadomski (red.) Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz. Warszawa 2005, s. 250-251).

Stosownie do dyspozycji art. 17 ustawy o p.z.p. organ wykonawczy gminy, dokonuje kolejno określonych czynności, które polegają na:

- ogłoszeniu w prasie miejscowej oraz przez obwieszczenie, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu, określając formę, miejsce i termin składania wniosków do planu, nie krótszy niż 21 dni od dnia ogłoszenia (art. 17 pkt 1 ustawy o p.z.p.);
- zawiadomieniu, na piśmie, o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu instytucje i organy właściwe do uzgadniania i opiniowania planu (art. 17 pkt 2 ustawy o p.z.p.);
- sporządzeniu projektu planu miejscowego wraz z prognozą oddziaływania na środowisko oraz skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego (art. 17 pkt 4 i 5 ustawy o p.z.p.);
- wystąpieniu o: opinie i uzgodnienie projektu planu miejscowego, a także o wyrażenie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, jeżeli wymagają tego przepisy odrębne (art. 17 pkt 6 ustawy o p.z.p.);
- wprowadzeniu zmian wynikających z uzyskanych opinii i dokonanych uzgodnień oraz ogłoszeniu, o wyłożeniu projektu planu do publicznego wglądu na co najmniej 7 dni przed dniem wyłożenia, a także wyłożeniu tego projektu wraz z prognozą oddziaływania na środowisko do publicznego wglądu na okres co najmniej 21 dni, zorganizowaniu w tym czasie dyskusji publicznej nad przyjętymi w projekcie planu rozwiązaniami (art. 17 pkt 9 ustawy o p.z.p.);
- wyznaczeniu terminu, w którym osoby fizyczne i prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej mogą wносить uwagi dotyczące projektu planu (art. 17 pkt 11 ustawy o p.z.p.);
- rozpatrzeniu uwag w terminie nie dłuższym niż 21 dni od dnia upływu terminu ich składania (art. 17 pkt 12 ustawy o p.z.p.);
- **wprowadzeniu zmian do projektu planu miejscowego wynikających z rozpatrzenia uwag, a następnie w niezbędnym zakresie ponowieniu uzgodnień** (art. 17 pkt 13 ustawy o p.z.p.);
- przedstawieniu radzie gminy projektu planu miejscowego wraz z listą nieuwzględnionych uwag (art. 17 pkt 14 ustawy o p.z.p.).

Z kolei z art. 19 ust. 1 ustawy o p.z.p. wynika, że jeżeli uwaga nieuwzględniona przez organ wykonawczy gminy została uwzględniona przez jej organ uchwałodawczy, to procedurę planistyczną powtarza się w niezbędnym zakresie (przepis nie zawęża tego zakresu do uzgodnień). „*Mimo rozbieżności pomiędzy treścią art. 17 pkt 13 i art. 19 ust. 1 u.p.z.p. nie można uznać, że jeżeli uwaga zostanie uwzględniona przez organ wykonawczy, to procedurę planistyczną*

powtarza się tylko w zakresie koniecznych uzgodnień, natomiast jeżeli uwaga nieuwzględniona przez organ wykonawczy gminy została uwzględniona przez radę gminy, to procedurę planistyczną powtarza się w szerszym zakresie. **Nie sposób bowiem zaakceptować, aby uwagi o takim samym charakterze i o takim samym znaczeniu dla interesu publicznego i indywidualnego wywoływały inne skutki w zależności od tego, na jakim etapie i przez który organ zostaną uwzględnione.** Dokonując wykładni powołanych przepisów, należy w związku z tym przyjąć, że także w przypadku uwzględnienia uwagi przez organ wykonawczy gminy należy ponowić procedurę planistyczną w niezbędnym dla dokonanej w projekcie zmiany zakresie, a nie tylko w zakresie uzgodnień z właściwymi organami. Oznacza to, że **jeżeli charakter zmiany będzie to uzasadniał, konieczne może być także ponowne wyłożenie zmienionego projektu planu do publicznego wglądu** (por. wyrok NSA z dnia 4 sierpnia 2011 r., II OSK 168/11, LEX nr 1069038; wyrok NSA z dnia 15 kwietnia 2008 r., II OSK 17/08, LEX nr 470949).” (Ostrowska Anna, Komentarz praktyczny: Czynności organów gminy poprzedzające uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – udział społeczeństwa i ponowienie czynności planistycznych, LEX/el. 2012).

Na uwagę zasługuje tu również wyrok NSA w Warszawie z dnia 5 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1435/11: „*Jak wynika z utrwalonych poglądów w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego w kwestii ponowienia procedury planistycznej, w związku z uwagami do projektu planu, interpretując przepis art. 17 pkt 13 ustawy o p.z.p., w zw. z art. 19 ust. 1 tej ustawy, trzeba mieć na uwadze charakter prawny tych uwag wnoszonych do projektu planu. Gdy są to uwagi o charakterze indywidualnym, zgłaszane w odniesieniu do poszczególnych działek, to jako takie, mogą być uwzględniane przez wójta, burmistrza, czy prezydenta miasta w trybie art. 17 pkt 13 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym tj. bez obowiązku ponowienia procedury planistycznej. Czym innym jest natomiast wprowadzanie zmian o charakterze ogólniejszym, wówczas gdy mamy do czynienia z konfliktem interesów różnych grup właścicieli działek położonych na obszarze objętym zmianami. Zmiany leżące w interesie jednych, naruszają interesy innych właścicieli i jeżeli dokonywane są arbitralnie przez organ wykonawczy, a następnie uchwałodawcy, powodują, że ci którzy są w opozycji do zmian tracą możliwość ich kwestionowania w formie uwag do projektu, rozpatrywanych przez radę gminy na sesji uchwalającej plan (porównaj wyroki NSA z dnia 1 lipca 2010 r., Sygn. akt II OSK 905/10, z dnia 3 października 2008 r., Sygn. akt II OSK 367/08 - publikowane w internetowym zbiorze orzeczeń NSA <https://cbois.nsa.gov.pl>)”.*

Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie wskazał również, w wyroku z dnia 2 października 2012 r., sygn. akt II OSK 1426/12, iż: „Analizując w pierwszej kolejności problem zmiany wyłożonego projektu planu miejscowego, do której doszło w wyniku uwzględnienia przez organ planistyczny nowych okoliczności, mając na uwadze art. 17 w zw. z art. 19 ust. 1 ustawy o p.z.p., należy podkreślić, że to charakter i rozmiar dokonanych zmian będzie decydujący dla ewentualnej konieczności ponowienia procedury planistycznej. W sytuacji, zatem gdy dokonane zmiany będą miały charakter jednostkowy, niewywierający wpływu na sytuację prawną sąsiednich nieruchomości, mogą one zostać wprowadzone bez konieczności ponowienia procedury planistycznej. Dopiero wprowadzenie zmian o charakterze ogólniejszym oraz w sytuacji istnienia konfliktu interesów różnych grup właścicieli działek położonych na obszarze objętym zmianami, powtórzenie czynności planistycznych w tym zakresie należy uznać za konieczne”.

Z dokonanej przez organ nadzoru analizy dokumentacji prac planistycznych wynika, iż przedmiotowy projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, został wyłożony do publicznego wglądu, jedynie w dniach od 13 listopada do 13 grudnia 2015 r. Informację o wyłożeniu do publicznego wglądu ww. projektu w dniu 28 października 2015 r., zamieszczono: na tablicy ogłoszeń, oraz na stronie internetowej Gminy Piaseczno, zaś w dniu 4 listopada 2015 r. zamieszczono w prasie lokalnej (Przegląd Piaseczyński).

Z kolei porównanie projektu planu miejscowego w wersji wyłożonej do publicznego wglądu (projekt planu przekazany organowi nadzoru w dniu 19 października 2016 r., pismem Burmistrza Miasta i Gminy Piaseczno, znak: UiA.ZP.6722.862.2016.WK), w stosunku do podjętej uchwały Nr 655/XXIV/2016 prowadzi do wniosku, że **na sesji w dniu 31 sierpnia 2016 r. przyjęto plan zawierający inne rozwiązania przestrzenne, niż wynikało to z projektu włożonego do publicznego wglądu.**

I tak, na skutek wniesionej uwagi do wyłożonego do publicznego wglądu projektu planu miejscowego, Burmistrz Miasta i Gminy Piaseczno:

- dokonał zmiany przeznaczenia projektowanego terenu usług oświaty, usług zdrowia, oznaczonego symbolem 1UO/UZ (stanowiącego działkę ewidencyjną numer 29, obręb 0078, jednostka ewidencyjna Piaseczno) na teren usług oświaty, usług zdrowia i terenów lasów, oznaczonego symbolem 1UO/UZ/ZL;
- dokonał zmiany przeznaczenia projektowanego terenu lasu, oznaczonego symbolem 1ZL (stanowiącego m.in. część działki ewidencyjnej numer 26, obręb 0078, jednostka ewidencyjna Piaseczno) na teren usług oświaty, usług zdrowia i terenów lasów, oznaczonego symbolem 1UO/UZ/ZL;
- dokonał zmiany przeznaczenia projektowanego terenu komunikacji, droga dojazdowa, oznaczonego symbolem 1KD-D (stanowiącego działkę ewidencyjną numer 28, obręb 0078, jednostka ewidencyjna Piaseczno) na teren usług oświaty, usług zdrowia i terenów, lasów oznaczonego symbolem 1UO/UZ/ZL;
- dopuścił realizację funkcji mieszkaniowej jednorodzinnej dla właściciela lub prowadzącego działalność gospodarczą na działce ewidencyjnej numer 29, obręb 0078, jednostka ewidencyjna Piaseczno;
- określił minimalne miejsca do parkowania dla obiektów usług zdrowia i lokali mieszkalnych.

Rezygnacja z terenu komunikacji, który był w projekcie planu, jednostka terenowa 1KD-D, oznaczała, iż obsługa komunikacyjna działki ewidencyjnej numer 29, obręb 0078, jednostka ewidencyjna Piaseczno, nie będzie odbywać się przez ww. teren, a w myśl przyjętej uchwały przez tereny będące poza granicami planu [„*wjazdy na działki budowlane od dróg publicznych dojazdowych i lokalnych poza granicami planu*” (§ 13 ust. 2 pkt 13 lit. b uchwały)]. Co więcej teren komunikacji, jednostka terenowa 1KD-D, z którego zrezygnowano w przyjętej uchwale, stanowił drogę publiczną, klasy dojazdowej o szerokości 10,0 m. Zatem ww. jednostka terenowa służyłaby obsłudze komunikacyjnej, również innych terenów znajdujących się poza obszarem planu.

Ponadto Burmistrz Miasta i Gminy Piaseczno, po wyłożeniu do publicznego wglądu projektu planu miejscowego dokonał również zmian, które nie wynikały ze złożonej uwagi, a więc dokonał zmian w projekcie planu miejscowego, po jego wyłożeniu, we własnym zakresie. Zmiany te dotyczą m.in. wskaźnika zagospodarowania terenu, parametru kształtowania zabudowy oraz wskaźników parkingowych. I tak dla działki ewidencyjnej numer 29, obręb 0078, jednostka ewidencyjna Piaseczno, zmieniono:

- maksymalny wskaźnik intensywności zabudowy z 1,5 na 0,8;
- maksymalną wysokość zabudowy z 12 m na 10,5 m;
- ilość miejsc do parkowania dla usług z 3 miejsc parkingowych na 2 na każde rozpoczęte 100 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej.

Z powyższej analizy wynika zatem, iż rozwiązania przestrzenne, w tym także w zakresie zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania dla działki ewidencyjnej numer 29, obręb 0078, jednostka ewidencyjna Piaseczno, przyjęte na sesji Rady Miejskiej w Piasecznie w dniu 31 sierpnia 2016 r., odbiegają od tych przedstawionych w trakcie wyłożenia projektu planu do publicznego wglądu, w dniach od 13 listopada do 13 grudnia 2015 r., a także są odmienne

od tych które zostały uzgodnione z Regionalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska w Warszawie (RDOŚ), podczas gdy obszar objęty planem, zgodnie z pismem RDOŚ z dnia 28 lipca 2015 r. znak: WOOS-I.410.363.2015.DC „znajduje się w granicach strefy ochrony urbanistycznej strefy szczególnej ochrony ekologicznej Warszawskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu, dla którego obowiązują przepisy zawarte w Rozporządzeniu Nr 3 Wojewody Mazowieckiego z dnia 13 lutego 2007 r. w sprawie Warszawskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu (Dz. Urz. Woj. Maz. z 2007 r. Nr 42 poz. 870; ze zm.) w zakresie ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2013 r. poz. 627, ze zm.)”. Powyższe oznacza również konieczność wystąpienia o ponowne uzgodnienie projektu planu miejscowego z Regionalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska w Warszawie, w związku z dyspozycją art. 17 pkt 6 lit. b tiret drugie ustawy o p.z.p. i art. 23 ust. 5 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2015 r. poz. 1651 z późn. zm.).

**Organ nadzoru wskazuje przy tym, iż dokonane zmiany nie zostały wprowadzone tylko na skutek wniesionej uwagi, ale również na skutek zmian wprowadzonych do projektu planu przez organ wykonawczy gminy po jego wyłożeniu do publicznego wglądu, które są efektem zmiany prowadzenia polityki przestrzennej przez władze gminy, w odniesieniu do obszaru objętego planem miejscowym.**

**Zmiany wynikające z uwzględnienia uwag nie mają charakteru jednostkowego i wywierają one istotny wpływ na sytuację prawną sąsiednich nieruchomości.** Doskonale to widać na przykładzie faktycznej likwidacji proponowanych rozwiązań komunikacyjnych w przyjętej uchwale. Zdaniem organu nadzoru, jeżeli zmiany, które wprowadzono do projektu planu miejscowego po jego wyłożeniu, i to niezależnie od tego, czy organ sporządzający plan zrobił to na skutek uwag, czy samodzielnie, dotyczą zmiany przeznaczenia terenu, kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu, obsługi komunikacyjnej, to konieczne było ponowne wyłożenie tak zmienionego projektu planu, po to aby osoby, których to dotyczy mogły przedstawić swoje racje, co do takiego sposobu zagospodarowania ich nieruchomości. **Tym samym brak ponownego wyłożenia narusza w sposób istotny tryb sporządzania planu miejscowego tj. art. 17 pkt 13, w zw. z art. 19 ust. 1 ustawy o p.z.p.** W podobny sposób należy traktować brak ponownego uzgodnienia z Regionalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska w Warszawie, przez co naruszono art. 23 ust. 5 ustawy o ochronie przyrody, w związku z art. 17 pkt 13 i art. 17 pkt 6 lit. b tiret drugie ustawy o p.z.p.

Dodatkowo organ nadzoru pragnie zaznaczyć, iż poprzez brak ponownego wyłożenia do publicznego wglądu, gwarancja udziału czynnika społecznego, w najważniejszych dla całej społeczności sprawach, jakim są bezsprzeczne kwestie zagospodarowania przestrzennego gminy, została znacznie ograniczona. Gwarancję ochrony praw osób, których interesy mogą zostać naruszone przez uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, stanowi nie tylko ustawowo określony tryb postępowania. Gwarancją taką jest przede wszystkim rzeczywista, a nie pozorna możliwość wpływania na rozwiązania przyjęte w uchwalonym planie. Zdaniem organu nadzoru, w przedmiotowej sprawie gwarantowany ustawowo tryb rozwiązywania konfliktów między interesami obywateli i wspólnoty samorządowej nie spełnił swej roli. Analogicznie traktować należy brak ponownego uzgodnienia projektu planu z RDOŚ, co w konsekwencji prowadzi do naruszenia art. 17 pkt 13 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.

Stosownie do ustaleń art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Powyższy przepis należy odczytywać w związku z art. 4

ust. 1 ustawy o p.z.p., w którym określono podstawowe, a zarazem obligatoryjne elementy planu miejscowego czyli: ustalenia przeznaczenia terenu, rozmieszczenia inwestycji celu publicznego oraz określenia sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu.

W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała narusza ww. artykuły, jak również § 7 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), zgodnie z którym, projekt rysunku planu winien zawierać linie rozgraniczające terenów o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania.

Wykładnia art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., jak i regulujących szczegółowo zakres projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, przepisów rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, odnoszących się do sposobu zapisywania ustaleń w projekcie tekstu i rysunku planu miejscowego wskazuje, iż jest dopuszczalne z punktu widzenia obowiązującego prawa takie określenie w planie miejscowym przeznaczenia terenów, które umożliwia realizację na tym samym terenie zadań o różnych funkcjach, wszakże pod jednym warunkiem, że wzajemnie się one nie wykluczają.

Tymczasem z ustaleń rysunku planu, wynika, iż w ramach jednej jednostki terenowej określono wzajemnie wykluczające się przeznaczenia tj. tereny usług oświaty i zdrowia oraz tereny lasów wykluczonych z zabudowy, bez określenia linii rozgraniczających terenów o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania.

Organ nadzoru wskazuje, iż gmina może samodzielnie decydować o sposobie zagospodarowania terenu, wprowadzając do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, bądź to precyzyjne zapisy, bądź też postanowienia ogólne dla poszczególnych terenów, pod tym jednak warunkiem, że następuje to bez naruszenia powyższych przepisów. **Nie można zatem przyjąć, by obligatoryjne ustalenia planu, jakimi są linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania oraz ich oznaczenia, zostały określone na rysunku planu miejscowego w odniesieniu do gruntów leśnych** w ramach terenu oznaczonego symbolem 1UO/UZ/ZL (działka ewidencyjna numer 26, obręb 0078, jednostka ewidencyjna Piaseczno, na której w całości występuje użytek leśny <LsV, o pow. 0,0857 ha>).

W kontekście tego naruszenia, na szczególną uwagę zasługuje wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10 czerwca 2009 r., sygn. akt II OSK 1854/08 „(...) *miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa miejscowego, stanowiący o ograniczeniach w sposobie wykonywania prawa własności, winien stanowić o tym w sposób „czytelny i budzący jak najmniej wątpliwości interpretacyjnych”. Jeżeli tego nie czyni, budząc wątpliwości zasadniczej natury co do przeznaczenia terenu, to rzeczywiście może stanowić zagrożenie dla standardów demokratycznego państwa, powielając wątpliwości na etapie rozstrzygnięć indywidualnych. W konsekwencji taki plan to prosta droga do niekończących się sporów interpretacyjnych. I oczywiście nie chodzi tu o „zwykłe” wątpliwości interpretacyjne pojedynczych norm prawnych, poddające się wykładni, ale takie, które dotyczą kluczowych kwestii jak przeznaczenie terenu”*.

Z dokonanej przez organ nadzoru analizy dokumentacji prac planistycznych przekazanej na podstawie art. 20 ust. 2 ustawy o p.z.p., jak również z dodatkowych materiałów przekazanych wraz z pismem Burmistrza Miasta i Gminy Piaseczno z dnia 14 października 2016 r. znak: UiA.ZP.6722.862.2016.WK po wszczęciu postępowania nadzorczego wynika, że w procedurze sporządzania przedmiotowego planu miejscowego, w ogóle nie występowało z wnioskiem o wyrażenie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne. Co więcej organ wykonawczy gminy nie dysponuje zgodą na zmianę przeznaczenia działki ewidencyjnej numer 26, obręb 0078, jednostka ewidencyjna Piaseczno, na cele nieleśne.

Tymczasem zgodnie z ustaleniami § 13 uchwały, działka oznaczona numerem ewidencyjnym 26, obręb 0078, jednostka ewidencyjna Piaseczno, faktycznie zmieniła swoje przeznaczenie na *teren usług oświaty, usług zdrowia i terenów lasów*.

**W tej sytuacji należy stwierdzić, że skoro organ sporządzający plan miejscowy nie uzyskał stosownej zgody na zmianę przeznaczenia w odniesieniu do części ewidencyjnie leśnej działki nr 26 obręb 0078, jednostka ewidencyjna Piaseczno, to tym samym nie był uprawniony do dokonywania zmiany przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne w odniesieniu do ww. działki, stanowiących grunty leśne.**

Na szczególną uwagę zasługuje tutaj wyrok:

- Wojewódzkiego Sądu administracyjnego w Krakowie z dnia 29 maja 2006 r., sygn. akt II SA/Kr 3167/03, gdzie Sąd stwierdził, iż: *„Należy zgodzić się ze stanowiskiem, że regulacja § 9 ust. 4 rozporządzenia, zgodnie z którą w zależności od specyfiki i zakresu ustaleń dotyczących przeznaczenia terenów oraz granic i linii regulacyjnych dopuszcza się stosowanie na projekcie rysunku planu miejscowego uzupełniających i mieszanych oznaczeń barwnych i jednobarwnych oraz literowych i cyfrowych, stanowi wyjątek od cytowanej wyżej regulacji art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i § 9 ust. 1 rozporządzenia, zgodnie z którym podstawowe barwne oznaczenia graficzne i literowe dotyczące przeznaczenia terenów, które należy stosować na projekcie rysunku planu miejscowego, określa załącznik nr 1 do rozporządzenia. W związku z wyjątkowym charakterem regulacji § 9 ust. 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26.8.2003 r. podlega ona wykładni ścieśniającej, która ponadto -jako zawarta w akcie podustawowym - nie może pozostawać w sprzeczności z regulacją ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Nie można zatem przyjąć, że na podstawie § 9 ust. 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26.8.2003 r. jest dopuszczalne, wbrew treści art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, objęcie liniami rozgraniczającymi terenów o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania bez rozgraniczenia tych terenów od siebie, a zwłaszcza objęcie liniami oznaczającymi jeden obszar jednocześnie terenów o przeznaczeniu rolniczym i nierolniczym oraz leśnym i nieleśnym bez wyraźnego ich rozgraniczenia. Specyfika i zakres ustaleń dotyczących przeznaczenia terenu dopuszcza jedynie stosowanie na projekcie rysunku planu miejscowego uzupełniających i mieszanych oznaczeń barwnych i jednobarwnych oraz literowych i cyfrowych, nie daje natomiast podstaw do ustalania "mieszanych" sposobów przeznaczenia terenów bez wyraźnego rozgraniczenia liniami rozgraniczającymi terenów o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania.” (publ. Legalis nr 78165);*
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 17 maja 2016 r., sygn. akt IV SA/Wa 501/16, w którym Sąd stwierdził: *„Organ nadzoru słusznie wskazał, że skoro sporządzając plan miejscowy organ nie uzyskał stosownej zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne w odniesieniu do części tych działek stanowiących grunty leśne, to tym samym nie był uprawniony do dokonywania zmiany przeznaczenia tych gruntów w uchwale. Skoro rysunek planu będący załącznikiem graficznym do uchwały nie zawiera linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania w odniesieniu do oznaczonych na rysunku planu gruntów leśnych wyłączonych z zabudowy oznacza to, że faktyczne przeznaczenie tej części działek zostało określone tak jak w § 25 uchwały, a więc jako obszary planistyczne zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej. Zmieniono więc przeznaczenie tych gruntów mimo, że 27 nie uzyskano stosowniej zgody bez której organ nie był uprawniony do dokonywania zmiany przeznaczenia.”*

W związku z powyższym wskazać należy, iż zgodnie z art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 909 z późn. zm.) **gruntami leśnymi, są grunty: określone jako lasy w przepisach o lasach, zrekułtywowane dla potrzeb gospodarki**

**leśnej oraz grunty pod drogami dojazdowymi do gruntów leśnych (art. 2 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych).**

Skoro zatem ustawodawca, wskazuje na wymóg uwzględnienia w planowaniu przestrzennym ochrony gruntów leśnych (*quod vide* art. 1 ust. 2 pkt 3 ustawy o p.z.p.) 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. **W art. 4 pkt 6 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych wskazano, że ilekroć w ustawie jest mowa o przeznaczeniu gruntów na cele nieleśne - rozumie się przez to ustalenie innego niż leśny sposobu użytkowania gruntów leśnych.**

Egzegeza przytoczonych powyżej przepisów prowadzi do wniosku, że w przypadku wszystkich gruntów leśnych, które mają być użytkowane w sposób inny (w rozumieniu odmienny) niż w przypadkach określonych w art. 2 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, należy dokonać zmiany przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne, a na etapie sporządzania planu miejscowego uzyskać stosowną zgodę na zmianę przeznaczenia wydaną przez właściwy organ. Powyższe oznacza, iż sam fakt określenia gruntów leśnych, jako inne niż leśne przeznaczenie (tak jak w tym przypadku pod: zabudowę mieszkaniową jednorodzinną) oznacza konieczność uzyskania takiej zgody, wydanej w formie decyzji administracyjnej, chociażby nie doszło do faktycznej wycinki drzewostanu.

Tak więc, ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych, reguluje m.in. zasady ochrony gruntów leśnych poprzez ograniczanie przeznaczenia tych gruntów na cele nieleśne i nierolnicze. Z kolei stosownie do dyspozycji art. 7 ust. 1 ww. ustawy, 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 ustawy o z.p. W orzecnictwie ugruntowany jest pogląd, iż wyrażenie, na podstawie art. 7 ust. 2 cyt. ustawy, zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne następuje w formie decyzji administracyjnej (por. wyrok NSA z dnia 24 listopada 1999 r., 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 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 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 przedmiotowej sprawie organ sporządzający plan miejscowy nie uzyskał stosownej zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne, a zatem nie był uprawniony do dokonywania zmiany przeznaczenia w odniesieniu do **działki ewidencyjnej numer 26, obręb 0078, jednostka ewidencyjna Piaseczno.**

W związku z powyższym dodać należy, iż w granicach przedmiotowego planu, znajduje się również działka ewidencyjna numer 29, obręb 0078, jednostka ewidencyjna Piaseczno, na której w części znajduje się użytek leśny (LsV, o pow. 0,0859 ha), przy ogólnej powierzchni działki 0,1620 ha.

Zgodnie z decyzją Wojewody Warszawskiego (znak: OLS.XII.6112/99/92 z dnia 6 lipca 1992 r., dostępną w archiwum Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie), uzyskano zgodę „(...) na zmianę przeznaczenia 300 m<sup>2</sup> gruntu leśnego na działce nr ew. 29, obręb 78, o powierzchni ogólnej 1620 m<sup>2</sup>, położonej w Piasecznie przy ul. Głogowej, pod budynek mieszkalny, jednorodzinny.”. Dalej w uzasadnieniu ówczesny organ wyrażający zgodę na zmianę przeznaczenia stwierdza, iż: „Drzewostan stanowi sosna w wieku ok. 90 lat, o zadrzewieniu 0,6. Realizacja inwestycji spowoduje konieczność wycięcia niewielkiej liczby drzew.”.

Tymczasem działka ewidencyjna numer 29, obręb 0078, jednostka ewidencyjna Piaseczno, w całości została przeznaczona pod teren usług oświaty, usług zdrowia i terenów lasów oznaczony symbolem 1UO/UZ/ZL. Wrysowane zaś nieprzekraczalne linie zabudowy, dają możliwość realizacji nowej zabudowy w granicach całej ww. działki. Co więcej ustalona w planie minimalna powierzchnia biologicznie czynna, na poziomie 50% nie tylko jest sprzeczna z ustaleniami Studium, ale również z decyzją Wojewody Warszawskiego. Wydana zgoda dotyczy bowiem jedynie 300 m<sup>2</sup>, a więc 18,52% powierzchni ogólnej działki ewidencyjnej numer 29, obręb 0078, jednostka ewidencyjna Piaseczno, może być zabudowane i to jedynie budynkiem mieszkalnym jednorodziennym. Tym samym pozostała część działki tj. 81,48% powinna stanowić tereny leśne. Ustalony wskaźnik zagospodarowania terenu, jest zatem niezgodny z decyzją Wojewody Warszawskiego z dnia 6 lipca 1992 r., przez co również naruszono art. 7 ust. 1 i ust. 2 pak 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

W kontekście wskazanych w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym 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 ocenie organu nadzoru, w przedmiotowej sprawie doszło do naruszenia, w sposób istotny zarówno zasad, jak i trybu sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co oznacza konieczność wyeliminowania, uchwały z obrotu prawnego.

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. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., w zakresie nienaruszalności ustaleń obowiązującego studium;
- art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy p.z.p. oraz § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w zakresie stosowania linii rozgraniczających terenów o różnych funkcjach wzajemnie się wykluczających.

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

Z kolei poprzez brak ponowienia czynności proceduralnych, w związku ze zmianą projektu planu po jego wyłożeniu (brak ponownego: uzgodnienia oraz wyłożenia) oraz brak uzyskania stosownej zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne oraz przyjęcie rozwiązań dla działki ewidencyjnej numer 29, obręb 0078, jednostka ewidencyjna Piaseczno, innych niż wynika to z uzyskanej już zgody, doszło również do istotnego naruszenia trybu sporządzania planu miejscowego.

Organ nadzoru wskazuje, że naruszenia nieistotne to naruszenia drobne, mało znaczące, niedotyczące istoty zagadnienia. Za nieistotne naruszenie należy uznać takie, które jest mniej doniosłe w porównaniu z innymi przypadkami wadliwości, jak nieścisłość prawna czy też błąd, który nie ma wpływu na istotną treść aktu (wyrok WSA w Szczecinie z dnia 13 kwietnia 2006 r., 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 wszystkie okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr 655/XXIV/2016 Rady Miejskiej w Piasecznie z 31 sierpnia 2016 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miasta Piaseczna dla obszaru ograniczonego od północnego zachodu linią rozgraniczającą ulicy Głogowej, od północnego wschodu linią rozgraniczającą Alei Brzóz, od południa południowymi granicami działek 28 i 29 z obrębu 78.”, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

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

WOJEWODA MAZOWIECKI

Zdzisław Szipiera