



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

---

Warszawa, dnia 18 listopada 2016 r.

Poz. 9831

**Rozstrzygnięcie nadzorcze** Nr LEX-I.4131.207.2016.JF

**Wojewody Mazowieckiego**

z dnia 15 listopada 2016 r.

dotyczy uchwały Nr XXVI/225/16 Rady Miasta Kobyłka z dnia 10 października 2016 r. „ w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu położonego w rejonie ulic Nadmeńskiej i Wygonowej w Kobyłce”

**WOJEWODA MAZOWIECKI**

Warszawa, 15 listopada 2016 r.

LEX-I.4131.207.2016.JF

**Rada Miasta Kobyłka  
ul. Wołomińska 1  
05 – 230 Kobyłka****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 XXVI/225/16 Rady Miasta Kobyłka z dnia 10 października 2016 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu położonego w rejonie ulic Nadmeńskiej i Wygonowej w Kobyłce”, w zakresie ustaleń:

- § 3 pkt 1 uchwały;
- § 13 pkt 1 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...);
- § 13 pkt 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...);
- § 13 pkt 4 uchwały, w odniesieniu do trybu podziału nieruchomości;
- § 15 pkt 3 lit. a uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...);
- § 15 pkt 3 lit. b uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...);
- § 16 pkt 3 lit. a uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...);
- § 16 pkt 3 lit. b uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...);
- § 17 pkt 3 lit. a uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...);
- § 17 pkt 3 lit. b uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...);
- § 18 pkt 3 lit. a uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...);
- § 18 pkt 3 lit. b uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...);
- § 19 pkt 3 uchwały, w odniesieniu do trybu podziału nieruchomości;
- § 20 pkt 3 uchwały, w odniesieniu do trybu podziału nieruchomości;
- § 22 pkt 3 uchwały, w odniesieniu do trybu podziału nieruchomości;
- § 23 pkt 3 uchwały, w odniesieniu do trybu podziału nieruchomości;
- § 24 pkt 3 uchwały, w odniesieniu do trybu podziału nieruchomości;
- § 25 pkt 3 uchwały;
- części graficznej, w zakresie, w jakim dopuszcza do realizacji zabudowy na terenach oznaczonych symbolami: MN/U-2 i MN/U-3 w odległości do 12 m od granicy lasu, stanowiącego teren ZL-1;
- części tekstowej oraz graficznej w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem ZL-1.

## Uzasadnienie

Rada Miasta Kobyłka, na sesji w dniu 10 października 2016 r., podjęła uchwałę Nr XXVI/225/16 „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu położonego w rejonie ulic Nadmeńskiej i Wygonowej w Kobyłce”.

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.”.

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.

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.

Dokonując analizy przedmiotowej uchwały stwierdzono, że narusza ona ustalenia obowiązującego Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Kobyłka przyjętego uchwałą Nr XXVI/224/16 Rady Miasta Kobyłka z dnia 10 października 2016 r.\* (w podstawie prawnej zamieszczono błędny numer i błędną datę uchwały w sprawie zmiany Studium), zwanego dalej „Studium”.

Wiążący charakter 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”, ale również z przepisu 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 z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem, wraz z uzasadnieniem.” oraz 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 o p.z.p. 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 części graficznej (rysunku) planu i studium, ale również tekstu planu z tekstem 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 jest zgodny z ustaleniami 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). 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 NSA z dnia 8 czerwca 2011 r., sygn. akt I OSK 481/11, LEX nr 862582).

Określone obszary gminy mogą być zatem przeznaczone w planie miejscowym pod zabudowę lub funkcję danego rodzaju, jeśli wcześniej w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, 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 uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. 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).

Dokonując oceny prawnej podjętej uchwały, 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 oraz kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny przeznaczone pod zabudowę oraz tereny wyłączone spod zabudowy (art. 10 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy o p.z.p.).

W rozporządzeniu w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy 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).

Analiza rysunku Studium, przedstawiająca kierunki zagospodarowania przestrzennego wraz z legendą oraz tekstu Studium, prowadzi do wniosku, iż wbrew opisanej powyżej zasadzie, ustalenia planu odnoszące się do terenu oznaczonego symbolem **ZL-1**, stanowiącego teren lasu, pozostają w sprzeczności z ustaleniami Studium, w zakresie przeznaczenia terenu.

Zgodnie z częścią graficzną Studium przedstawiającą kierunki zagospodarowania przestrzennego, stanowiącą załącznik nr 2 do uchwały w sprawie studium, teren oznaczony w planie miejscowym symbolem **ZL-1**, określony został, jako tereny mieszkaniowe jednorodzinne z dopuszczeniem usług nieuciążliwych, oznaczony symbolem MN. Tymczasem jak wynika z wersji elektronicznej wypisu z rejestru gruntów przekazanego przez Wydział Gospodarki Przestrzennej Urzędu Miasta Kobyłka, według stanu z dnia 3 listopada 2016 r., działka oznaczona numerem ewidencyjnym 5, w miejscowości Kobyłka, obręb 0008-08, stanowi: grunty leśne klasy V (LsV) o powierzchni 0,4640 ha, drogi (dr) o powierzchni 0,0570 ha, łąki trwałe klasy V (LwV) o powierzchni 0,7678 ha, grunty orne klasy VI (RVI) o powierzchni 0,0565 ha, grunty orne klasy V (RV) o powierzchni 0,1796 ha i grunty zadrzewione klasy V (LzV) o powierzchni 0,4072 ha.

W przedłożonej dokumentacji prac planistycznych, brak dowodu potwierdzającego jakiegokolwiek wystąpienie Burmistrza Miasta Kobyłka o wyrażenie zgody na zmianę przeznaczenia dla części działki nr ew. 5, z obrębu 0008-08, w miejscowości Kobyłka, stanowiącej grunty leśne o powierzchni 0,4640 ha (LsV), w trybie art. 7 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.).

Zgodnie z ustaleniami części tekstowej Studium, stanowiącej załącznik nr 1, zawartej w części II pn. „Kierunki zagospodarowania przestrzennego”, pkt 2. pn. „Kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania i użytkowania terenów” (str. 55 tekstu Studium), w brzmieniu:

**„MN - mieszkaniowe jednorodzinne z dopuszczeniem usług nieuciążliwych**

*Przeznaczenie podstawowe:*

*zabudowa jednorodzinna, we wszystkich formach,*

*wskaźniki dla nowoprojektowanej zabudowy:*

- *maksymalna wysokość zabudowy - 2 kondygnacje nadziemne + poddasze użytkowe, max. 12 m do głównej kalenicy dla dachów spadzistych, dopuszcza się dachy płaskie - 3 kondygnacje nadziemne, max. 12 m do górnej najwyższej krawędzi dachu,*
- *minimalna powierzchnia biologicznie czynna działki inwestycyjnej - 30%, na obszarze WOCHK 70%,*
- *minimalna powierzchnia nowotworzonej działki – 300 m<sup>2</sup> (250m<sup>2</sup> dla zabudowy szeregowej) dla działek wyposażonych w zbiorcze zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków komunalnych oraz 500 m<sup>2</sup> dla działek niewyposażonych w zbiorcze zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków komunalnych, na obszarze WOCHK 1200 m<sup>2</sup>,*

*Przeznaczenie dopuszczalne w obszarze: towarzyszące usługi wbudowane lub wolnostojące – usługi w zakresie handlu /z wyłączeniem handlu o powierzchni sprzedaży powyżej 2000m<sup>2</sup>/, gastronomii, rzemiosła usługowego, zdrowia, oświaty, kultury, sportu, hotelarstwa, wystawiennictwa, biurowości, pośrednictwa, finansów, łączności itp. usługi nieuciążliwe, do zdefiniowania w mpzp oraz urządzenia i obiekty infrastruktury technicznej.*

*W obszarze dopuszcza się realizację obiektów usługowych bez obowiązku realizacji budynków mieszkalnych w oparciu o ustalenia planów miejscowych.*

*Zaleca się sytuowanie w/w usług wzdłuż drogi wojewódzkiej nr 634 w strefie jej uciążliwości. Na terenach MN należy uwzględnić zapisy wydanych zgód na przeznaczenie gruntów leśnych na cele nieleśne.”.*

Z przytoczonych powyżej ustaleń części tekstowej oraz graficznej Studium wynika zatem, iż w odniesieniu do terenu oznaczonego w planie symbolem **ZL-1**, naruszono ustalenia Studium w zakresie przeznaczenia terenu.

Wskazać przy tym należy, iż działka nr ew. 5, z obrębu 0008-08, w miejscowości Kobyłka, stanowi w części użytek leśny klasy V (LsV) o powierzchni 0,4640 ha, a zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo, m.in. przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Powyższe wynika także z dyspozycji § 4 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), wydanego na mocy dyspozycji art. 16 ust. 2 ustawy o p.z.p.

Ponadto, zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., w zw. z art. 7 ust. 2 pkt 2 i 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, każdy grunt leśny, dla którego ustalono w planie miejscowym przeznaczenie inne niż leśne, wymaga zgody właściwego organu na zmianę przeznaczenia, gruntów leśnych na cele nieleśne. 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 „pozostałych gruntów leśnych - wymaga uzyskania zgody marszałka województwa wyrażanej po uzyskaniu opinii izby rolniczej”. Wymóg uzyskania powyższej zgody, 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 leśnych na cele nieleśne. W myśl art. 2 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, gruntami leśnymi są grunty: określone jako lasy w przepisach o lasach, zrekultywowane dla potrzeb gospodarki leśnej oraz grunty pod drogami dojazdowymi do gruntów leśnych (art. 2 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych).

Skoro ustawodawca, wskazuje na wymóg uwzględnienia w planowaniu przestrzennym ochrony gruntów leśnych, 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 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.

Obiektów infrastruktury technicznej takich jak: gazociągi, podziemne sieci elektroenergetyczne wysokiego napięcia oraz podziemne sieci telekomunikacyjne i teletechniczne, nie zalicza się

do przedsięwzięć związanych z gospodarką leśną, a także nie są one uznawane za grunty leśne, w rozumieniu przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Zatem, zdaniem organu nadzoru, dopuszczenie ich realizacji na terenach leśnych wymaga wyznaczenia terenów dla ich lokalizacji i uzyskania zgody właściwego organu na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne. Obszar planu, stanowią m.in. grunty leśne, które wyznaczone zostały, jako jednostka terenowa oznaczona symbolem ZL-1.

Tymczasem w:

- § 5 ust. 2 uchwały, sformułowano ustalenia w brzmieniu: „2. Obiekty i urządzenia infrastruktury technicznej mogą być realizowane na wszystkich terenach w sposób zgodny z ustaleniami planu, przepisami odrębnymi oraz przy zachowaniu, o ile ustalenia szczegółowe nie stanowią inaczej, dla obiektów kubaturowych następujących warunków: (...)”;
- § 12 ust. 1 pkt 5 lit. a uchwały, sformułowano ustalenia w brzmieniu: „5) zaopatrzenie w energię elektryczną: a) dla całego obszaru planu ustala się realizację nowych sieci elektroenergetycznych wysokiego napięcia wyłącznie jako sieci podziemne,”;
- § 12 ust. 1 pkt 6 lit. a uchwały, sformułowano ustalenia w brzmieniu: „6) dostęp do sieci telekomunikacyjnych: a) dla całego obszaru planu ustala się realizację nowych przewodowych sieci telekomunikacyjnych i teletechnicznych wyłącznie jako podziemne,”;
- § 12 ust. 2 uchwały, sformułowano ustalenia w brzmieniu: „2. Dopuszcza się budowę, przebudowę i rozbudowę obiektów oraz sieci infrastruktury technicznej w terenach innych niż tereny dróg publicznych po uzyskaniu prawa do dysponowania terenem oraz pod warunkiem, że ich lokalizacja nie umożliwi zagospodarowania terenu zgodnie z ustaleniami planu.”.

Z dokumentacji prac planistycznych przedmiotowej uchwały wynika, że:

- Minister Środowiska decyzją z dnia 1 lipca 2016 r., znak: DLP-II.6501.44.2016/JS, wyraził zgodę „(...) na przeznaczenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na cele nierolnicze i nieleśne **0,4574 ha** gruntów leśnych Skarbu Państwa pozostających w użytkowaniu wieczystym **PIT-RADWAR S.A.** z siedzibą w Warszawie, stanowiących działki ew. nr 63, 64, 65 i 71 z obrębu ewidencyjnego 0007, 07 Kobyłka oraz działki ew. nr 1 i 89 z obrębu ewidencyjnego 0008, 08 Kobyłka, oznaczonych na załączonych do wniosku mapach w skali 1:1000, projektowanych pod tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i usług nieuciążliwych oraz drogi publicznej klasy zbiorczej.”;
- dla działek nr ew. 4/3, 4/4, 38/23, 38/27 i 92/1, z obrębu 08, w miejscowości Kobyłka, Marszałek Województwa Mazowieckiego decyzją nr 14/2016 z dnia 7 marca 2016 r., znak: RW-RM-II.7151.17.2016.RŁ wyraził zgodę „(...) na przeznaczenie gruntów leśnych niestanowiących własności Skarbu Państwa o powierzchni **0,0702 ha** zlokalizowanych w obrębie projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu położonego w rejonie ulic Nadmeńskiej i Wygonowej w Kobyłce z przeznaczeniem pod teren drogi publicznej klasy zbiorczej (KDZ) oraz teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i usług nieuciążliwych (MN/U) w granicach oznaczonych zieloną kratką na załączniku rysunkowym nr 1 w skali 1:1000 stanowiącym integralną część wniosku w zakresie działek umieszczonych w poniższej tabeli: (...)”.

Natomiast w ustaleniach: § 5 ust. 2, § 12 ust. 1 pkt 5 lit. a, § 12 ust. 1 pkt 6 lit. a i § 12 ust. 2 uchwały, dopuszczono do lokalizowania planowanych przedsięwzięć infrastrukturalnych – sieci i obiektów elektroenergetycznych, gazowych oraz telekomunikacyjnych i teletechnicznych, w tym wykluczających zachowanie ustalonego w planie leśnego przeznaczenia terenu (teren ZL-1), dla których organ sporządzający plan nie uzyskał stosownej zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne, znajdujących się w granicach przedmiotowego planu. Organ nadzoru wskazuje, iż w związku ze stwierdzoną nieważnością ustaleń odnoszących się do terenu

ZL-1 z powodu naruszenia ustaleń Studium, bezprzedmiotowe staje się stwierdzenie nieważności wskazanych powyżej jednostek redakcyjnych.

Biorąc pod uwagę powyższe, zdaniem organu nadzoru, przy sporządzeniu przedmiotowego planu miejscowego, doszło do istotnego naruszenia trybu jego sporządzenia.

Ponadto, stosownie do dyspozycji art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p., w planowaniu i zagospodarowaniu uwzględnia się zwłaszcza wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p. „W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) 9) szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy; (...)”.

Zdaniem organu nadzoru, istotne znaczenie będą tu mieć przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2015 r. poz. 1422), a w szczególności przepisy zawarte w Dziale VI pn. Bezpieczeństwo pożarowe, Rozdział 7 pn. Usytuowanie budynków z uwagi na bezpieczeństwo pożarowe. W § 271 ust. 8 ww. rozporządzenia zawarte zostały ustalenia dotyczące sytuowania zabudowy od granicy lasu, zgodnie z którymi „Najmniejszą odległość budynków ZL, PM, IN od granicy lasu należy przyjmować, jak odległość ścian tych budynków od ściany budynku ZL z przekryciem dachu rozprzestrzeniającym ogień”.

W ocenie organu nadzoru, w przedmiotowym planie miejscowym, nie zostały uwzględnione wymogi § 271 ust. 8 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, naruszając przez to również przepisy ustawy o p.z.p., z uwagi na fakt, że sytuowanie planowanej zabudowy, na terenach oznaczonych symbolami: MN/U-2 oraz MN/U-3 zostało wyznaczone na rysunku planu, za pomocą nieprzekraczalnych linii zabudowy, **bezpośrednio przy granicy z terenem leśnym** (nieprzekraczalna linia zabudowy „dociągnięta” została do granicy terenu leśnego).

Biorąc pod uwagę powyższe, Wojewoda Mazowiecki stwierdza, że ustalenia części graficznej, zawarte na rysunku planu miejscowego, w zakresie nieprzekraczalnych linii zabudowy, naruszają przepis § 271 ust. 8 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, gdyż nie spełniają wymogu zachowania minimalnej odległości zabudowy od granicy lasu, o której mowa w przepisach ww. rozporządzenia.

Poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru w kwestii uwzględniania sąsiedztwa lasów, podzielono, m.in. w prawomocnych orzeczeniach z dnia:

- 15 października 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1515/13 w sprawie skargi Wojewody Mazowieckiego na uchwałę Nr XXXVII/159/2012 Rady Miasta Ostrów Mazowiecka z dnia 28 grudnia 2012 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Ostrów Mazowiecka; Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, w ww. wyroku stwierdził nieważność wprowadzonych przez gminę do planu miejscowego, ustaleń w zakresie sytuowania zabudowy od granicy lasu, uzasadniając, że „Wymogi dotyczące sytuowania zabudowy od granicy lasu, określają przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 75, poz. 690 z późn. zm.). Zgodnie z § 271 ust. 8 ww. rozporządzenia – „Najmniejszą odległość budynków ZL, PM, IN od granicy lasu należy przyjmować, jak odległość ścian tych budynków od ściany budynku ZL z przekryciem dachu rozprzestrzeniającym ogień”. Tym samym określona na rysunku planu, w ramach jednostki terenowej P-21, nieprzekraczalna linia zabudowy „dociągnięta” do granicy terenu leśnego narusza przytoczone powyżej przepisy.”;
- 27 listopada 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1705/13 w sprawie skargi Wojewody Mazowieckiego na uchwałę Nr XIX/200/2013 Rady Miejskiej w Głinojecku z dnia 31 stycznia 2013 r. „w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta

*Gliniojeck dla terenów oznaczonych symbolami 115 P.U i 65 P.U oraz działek nr 8 i 10*"; Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, w ww. wyroku stwierdził nieważność wprowadzonych przez gminę do planu miejscowego, ustaleń w zakresie sytuowania zabudowy od granicy lasu, uzasadniając, że „Wymogi dotyczące sytuowania zabudowy od granicy lasu, określają przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 75, poz. 690 z późn. zm.). Zgodnie z § 271 ust. 8 ww. rozporządzenia „najmniejszą odległość budynków ZL, PM, IN od granicy lasu należy przyjmować, jak odległość ścian tych budynków od ściany budynku ZL z przekryciem dachu rozprzestrzeniającym ogień”] **ustaleń tych nie uwzględniono w sporządzanym planie miejscowym, chociażby poprzez określenie nieprzekraczalnej linii zabudowy od terenów przeznaczonych pod zalesienia oraz od terenów leśnych**”;

- 30 grudnia 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1851/13 w sprawie skargi Wojewody Mazowieckiego na uchwałę Nr XIX/201/2013 Rady Miejskiej w Gliniojecku z dnia 31 stycznia 2013 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru położonego w obrębie Rumoka, gmina Gliniojeck”, w którym przedstawił identyczne stanowisko, jak w wyroku z dnia 27 listopada 2013 r. Sygn. akt IV SA/Wa 1705/13;
- 25 czerwca 2014 r., sygn. akt IV SA/Wa 629/14, w którym Sąd stwierdził, iż „(...) Projekt planu miejscowego winien być sporządzony zgodnie z przepisami odrębnymi (art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Wymogi, dotyczące sytuowania zabudowy od granicy lasu, określają przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 75, poz. 690 ze zm.). Zgodnie z § 271 ust. 8 ww. rozporządzenia – „najmniejszą odległość budynków ZL, PM, IN od granicy lasu należy przyjmować, jak odległość ścian tych budynków od ściany budynku ZL z przekryciem dachu rozprzestrzeniającym ogień”. Tym samym określona na rysunku planu, w ramach jednostki terenowej 3MN2, 3R/RM oraz 7MN2, nieprzekraczalna linia zabudowy „dociągnięta” do granicy terenu leśnego narusza przytoczone powyżej przepisy (...);
- 22 lipca 2014 r., sygn. akt IV SA/Wa 595/14, w którym Sąd stwierdził, iż: „(...) Tak ustanowione przepisy prawa miejscowego wprowadzają jedynie niepewność co do obowiązującego prawa. Trudno bowiem wyinterpretować znaczenie ww a zawartego w § 13 ust. 20 zd. 1 uchwały przepisu, skoro jednocześnie plan nie odsyła do konkretnych przepisów określających obowiązki dla terenów pozostających w sąsiedztwie lasu czy terenów przeznaczonych do zalesienia, a jeśli chodzi o linię zabudowy wyznaczaną w stosunku do ściany lasu – winny ją wprost ustalać przepisy części tekstowej i graficznej mpzp w ramach obowiązujących w tym zakresie przepisów. Wskazał na to wojewoda w skardze przywołując § 271 ust. 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (...);
- 12 maja 2015 r. sygn. akt IV SA/Wa 280/15;
- 20 stycznia 2016 r., sygn. akt IV SA/Wa 2894/15;
- 15 czerwca 2016 r., sygn. akt IV SA/Wa 525/1, w którym Sąd stwierdził: „Wojewoda prawidłowo zarzucił także naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy oraz § 4 pkt 6 i § 7 pkt 8 w związku z § 271 ust. 8 rozporządzenia z uwagi na to, że w planie miejscowym sytuowanie planowanej zabudowy, na terenach oznaczonych symbolami 1.UW oraz 2.MNE zostało wyznaczone na rysunku planu, za pomocą nieprzekraczalnych linii zabudowy, bezpośrednio przy granicy z terenem leśnym, bowiem nieprzekraczalna linia zabudowy dociągnięta została do granicy terenu leśnego. Należy też stwierdzić, że ustalenia części graficznej zawarte na rysunku planu, w zakresie nieprzekraczalnych linii zabudowy naruszają przepis § 271 ust. 8 rozporządzenia, gdyż nie spełniają wymogu zachowania minimalnej odległości zabudowy od granicy lasu o której mowa w przepisach rozporządzenia mimo ustaleń zawartych w § 9

*pkt 4 uchwały wskazujących na lokalizacje budynków od ściany lasu zgodnie z przepisami odrębnymi. Tym samym wskazać należy, że przy podejmowaniu uchwały doszło do ewidentnej sprzeczności pomiędzy zapisami części tekstowej a częścią graficzną, co stanowi również o naruszeniu § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia. Ewidentna sprzeczność pomiędzy treścią uchwały a jej częścią graficzną narusza zasady sporządzenia planu miejscowego i w konsekwencji powoduje nieważność uchwały rady w całości lub w części zgodnie z art. 28 ust. 1 cyt. ustawy. Obydwie części planu (graficzna i tekstowa) winny być spójne, co oznacza, że pełny obraz rozwiązań planistycznych daje dopiero łączne odczytanie obydwu części. Nie zasługuje na uznanie argumentacja skargi, że linia zabudowy od granicy lasu nie powinna być ustaleniem planu, a na przepisy odrębne w tym zakresie powołano się w § 9 pkt 4 uchwały bowiem nieprzekraczalna linia zabudowy jest obligatoryjnym elementem planu miejscowego, wymaganym na podstawie art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. i tym samym winna stanowić element tekstu planu. Znajduje to potwierdzenie w § 4 pkt 6 rozporządzenia. Jak wynika z wyroku NSA z 23 czerwca 2014 r. II OSK 3140/13, który Sąd w pełni podziela, ustalenie linii zabudowy jest jednym z obligatoryjnych elementów ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego i łącznie z pozostałymi parametrami i wskaźnikami wymienionymi w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy kształtuje na terenie objętym planem ład przestrzenny.”.*

Należy zwrócić uwagę na fakt, że 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), w szczególności zaś w jego ustaleniach zawartych w § 3, 4 i 7. 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. Wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej stwarza zaś ryzyko powtórzenia lub modyfikacji norm obecnych w innych aktach prawnych, w tym także norm hierarchicznie wyższych zawartych w ustawach. Skutki takie są trudne do przewidzenia, stąd konieczność ścisłego przestrzegania granic umocowania prawnego do podejmowania uchwał.

Tymczasem, w ustaleniach zawartych w § 3 pkt 1 uchwały, Rada Miasta Kobyłka zdefiniowała pojęcie „maksymalnej wysokości budynku”, podczas gdy przedmiotowa kwestia została uregulowana w § 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2015 r. poz. 1422). Należy podkreślić, że zarówno z przepisów ustawy o p.z.p., jak również z rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, nie wynika możliwość definiowania sposobu pomiaru wysokości, lecz jedynie wymóg określenia gabarytów obiektów i **maksymalnej wysokości projektowanej zabudowy**. Co więcej wysokość zabudowy, nie może być utożsamiana, jedynie przez przyzmat wysokości budynków, wszak w skład zabudowy mogą wchodzić także inne obiekty budowlane, zaś sam sposób pomiaru budynków określony już został we wspomnianym powyżej § 6 rozporządzenia

w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, zgodnie z którym „wysokość budynku, służącą do przyporządkowania temu budynkowi odpowiednich wymagań rozporządzenia, mierzy się od poziomu terenu przy najniższym położonym wejściu do budynku lub jego części, znajdującym się na pierwszej kondygnacji nadziemnej budynku, do górnej powierzchni najwyżej położonego stropu, łącznie z grubością izolacji cieplnej i warstwy ją osłaniającej, bez uwzględniania wyniesionych ponad tę płaszczyznę maszynowni dźwigów i innych pomieszczeń technicznych, bądź do najwyżej położonego punktu stropodachu lub konstrukcji przekrycia budynku znajdującego się bezpośrednio nad pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi”.

Zdaniem organu nadzoru wskazane uregulowania uchwały wykraczają poza przyznaną kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

Zważyć przy tym należy, że z woli samego ustawodawcy, sporządzany plan miejscowy ma być zgodny z przepisami odrębnymi (wymóg art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p.), zaś z mocy ustaleń art. 15 ust. 2 i 3 ustawy o p.z.p., nie wynika by organ stanowiący miał możliwość dowolnego, naruszającego przepisy odrębne, definiowania sposobu dokonywania pomiaru wysokości budynków. Powyższe znajduje odzwierciedlenie, m. in. w wyrokach:

- NSA z dnia 28.06.2011 r., sygn. akt II OSK 619/11;
- NSA z dnia 28.05.2010 r., sygn. akt II OSK 531/10;
- NSA z dnia 07.05.2010 r., sygn. akt II OSK 397/10;
- WSA w Warszawie z dnia 20.01.2016 r., sygn. akt IV SA/Wa 2894/15;
- WSA w Warszawie z dnia 12.05.2015 r.; sygn. akt IV SA/Wa 512/15;
- WSA w Warszawie z dnia 27.04.2015 r.; sygn. akt IV SA/Wa 510/15;
- WSA w Warszawie z dnia 1.04.2015 r.; sygn. akt IV SA/Wa 551/15;
- WSA w Warszawie z dnia 18.03.2015 r.; sygn. akt IV SA/Wa 533/15;
- WSA w Warszawie z dnia 17.03.2015 r., sygn. akt IV SA/Wa 334/15;
- WSA w Warszawie z dnia 22.07.2014 r., sygn. akt IV SA/Wa 595/14;
- WSA w Krakowie z dnia 21.02.2013 r., sygn. akt II SA/Kr 1775/12;
- WSA w Gliwicach z dnia 07.03.2012 r., sygn. akt II SA/Gl 748/11;
- WSA w Szczecinie z dnia 05.10.2011 r., sygn. akt II SA/Sz 717/11.

Ponadto, stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo „szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym”, przy czym przez czynności te należy rozumieć szczegółowo określoną, jednolitą procedurę „scalania i podziału nieruchomości”, o której mowa w Dziale III, Rozdz. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r. poz. 1774 z późn. zm.). Ponadto, zgodnie z § 4 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „ustalenia dotyczące szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości powinny zawierać określenie parametrów **działek** uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, w szczególności minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów **działek**, ich powierzchni oraz określenie kąta położenia granic **działek** w stosunku do pasa drogowego”.

Przypomnieć należy, iż procedura scalania i podziału nieruchomości oraz podziału nieruchomości stanowi dwie różne, odrębne procedury określone w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Wskazuje na to już art. 1 ust. 1 ww. ustawy, który stanowi, iż „Ustawa określa zasady: (...) 2) podziału nieruchomości; 3) scalania i podziału nieruchomości”. Powyższe wynika również z redakcji samej ustawy. Otóż na Dział III ustawy o gospodarce nieruchomościami pn. „Wykonywanie, ograniczanie lub pozbawianie praw do nieruchomości”, składa się 7 rozdziałów, przy czym kluczowe, w przedmiotowej sprawie są pierwsze z nich, tj. Rozdział 1 pn. „Podziały nieruchomości” oraz Rozdział 2 pn. „Scalanie i podział nieruchomości”.

Tak więc już z samej konstrukcji ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz z redakcji przywołanego powyżej art. 1 ust. 1, wynika wprost, iż kwestia (procedura) dotycząca *podziałów* nieruchomości, nie jest tożsama z procedurą *scalania i podziału*. Tymczasem, zgodnie z:

- § 13 pkt 1 i 2 uchwały, w brzmieniu: „*Ustala się następujące zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości:*
  - 1) *minimalną powierzchnię działki **budowlanej** – zgodnie z ustaleniami szczegółowymi;*
  - 2) *minimalną szerokość frontu działki **budowlanej** – zgodnie z ustaleniami szczegółowymi;*  
(...)
  - 4) *ograniczenia ustalone w pkt 1, 2 i 3 nie dotyczą warunków wydzielenia nieruchomości na cele obiektów infrastruktury technicznej i komunikacyjnej; (...)*”;
- § 19 pkt 3 uchwały, w brzmieniu: „3) *zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości – ustala się **wydzielenie** działki **budowlanej** po liniach rozgraniczających teren;*”;
- § 20 pkt 3 uchwały, w brzmieniu: „3) *zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości – ustala się **wydzielenie** po liniach rozgraniczających teren;*”;
- § 22 pkt 3 uchwały, w brzmieniu: „3) *zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości – ustala się **wydzielenie** działki drogowej po liniach rozgraniczających teren;*”;
- § 23 pkt 3 uchwały, w brzmieniu: „3) *zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości – ustala się **wydzielenie** działki drogowej po liniach rozgraniczających teren;*”;
- § 24 pkt 3 uchwały, w brzmieniu: „3) *zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości – ustala się **wydzielenie** działki drogowej po liniach rozgraniczających teren;*”;
- § 25 pkt 3 uchwały, w brzmieniu: „3) *zasady i warunki **podziału** nieruchomości – ustala się **wydzielenie** działki po liniach rozgraniczających poszczególnych terenów;*”.

Zwrócić należy uwagę na fakt, iż przepisy art. 15 ust. 2 i ust. 3 ustawy o p.z.p., w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia uchwały, nie upoważniały rady gminy do określenia zasad i warunków podziałów nieruchomości, tylko do określenia zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, w przeciwieństwie do art. 10 ust. 1 pkt 7 nieobowiązującej już ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 z późn. zm.).

Organ nadzoru wskazuje, że warunki i zasady podziału nieruchomości ustala ustawa o gospodarce nieruchomościami, określając kryteria dopuszczające podział nieruchomości zarówno w przypadku, gdy dotyczy on nieruchomości położonych na obszarze, dla którego uchwalono plan miejscowy, jak i na obszarze, dla którego brak jest takiego planu (art. 93, art. 94, art. 95 ustawy jw.). Jako jedno z podstawowych kryteriów dopuszczających podział nieruchomości, ustawa wskazuje zgodność podziału z ustaleniami planu miejscowego (art. 93 ust. 1 ustawy jw.), **przy czym zgodność ta dotyczy zarówno przeznaczenia terenu, jak i możliwości zagospodarowania wydzielonych działek gruntu**. Natomiast sama ocena dopuszczalności podziału dokonywana jest przez właściwy organ (organ wykonawczy gminy) w postępowaniu administracyjnym (art. 96 ustawy o gospodarce nieruchomościami).

Zawierając regulacje odnoszące się do podziałów nieruchomości, rada naruszyła tym samym dyspozycję art. 15 ust. 2 i ust. 3 ustawy o p.z.p., wykraczając poza zakres delegacji ustawowej określającej przedmiot, który ustawodawca przekazał radzie do regulacji w ramach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wkroczyła również w sferę uprawnień ustawowo zastrzeżonych dla organu wykonawczego gminy, bowiem to wójt, burmistrz albo prezydent miasta po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego decyduje, czy podział jest dopuszczalny, czy też nie, a winno to wynikać z określonego planem przeznaczenia terenu oraz z możliwości zrealizowania określonych planem warunków zabudowy i oceniane będzie w postępowaniu administracyjnym.

Podsumowując, należy stwierdzić, iż Rada Miasta Kobyłka, nie miała jakichkolwiek podstaw prawnych do zawierania ustaleń dotyczących wydzielenia działek budowlanych w odniesieniu do trybu scalania i podziału, poza określeniem minimalnej powierzchni nowo wydzielonych działek budowlanych (art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy o p.z.p., dla procedur wszczętych od 21 października 2010 r.), które nie jest jednak tożsame z ustaleniem zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości.

Wskazać również należy, iż z dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wynika, że organy gminy są uprawnione do określenia parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, tj. do określenia: minimalnej lub maksymalnej szerokości frontów działek, ich powierzchni, a także kąta ich położenia w stosunku do pasa drogowego. Tymczasem, z cytowanych powyżej ustaleń § 13 pkt 1 i 2 uchwały, wynika, iż w ramach ustaleń szczegółowych, tj. w: § 15 pkt 3 lit. a i b, § 16 pkt 3 lit. a i b, § 17 pkt 3 lit. a i b, § 18 pkt 3 lit. a i b, znalazły się zapisy określające „minimalną powierzchnię działki budowlanej” oraz „minimalną szerokość frontu działki budowlanej”, uzyskiwanej w wyniku scalania i podziału nieruchomości.

Należy zatem zwrócić uwagę na fakt, iż przepisy art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego **upoważniały Radę Miasta Kobyłka, w ramach szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, do określenia:**

- **powierzchni działki;**
- **minimalnej szerokości frontu działki;**
- **kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego.**

Stanowisko, w zakresie określenia zasad scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym, znajduje swoje odzwierciedlenie w judykaturze, w tym m.in. w orzeczeniach:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 19 czerwca 2012 r., sygn. akt II OSK 814/12; cbosa
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 5 grudnia 2012 r., sygn. akt II OSK 2274/12; cbosa;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 października 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1515/13;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 22 lipca 2014 r., sygn. akt IV SA/Wa 595/14;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 marca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2673/12;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 12 lutego 2014 r., sygn. akt IV SA/Wa 897/14.

W świetle art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także Rady Miasta Kobyłka, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. W zakresie konieczności przestrzegania granic kompetencji ustawowej oraz działania na podstawie i w granicach prawa należy przyjąć, iż organ stanowiący, podejmując akty prawne (zarówno akty prawa miejscowego, jak i akty, które nie są zaliczane do tej kategorii aktów prawnych) w oparciu o normę ustawową, musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Upoważnienie do wydawania przepisów wykonawczych odgrywa bowiem podwójną rolę – formalną, tworząc podstawę kompetencyjną do wydawania aktów prawnych, oraz materialną, będącą gwarancją spójności systemu prawa oraz koherencji treściowej przepisów.

Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): „*Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym, jak: zakaz domniemywania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do stanowienia aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań, a także mając na względzie art. 7 konstytucji, należy przyjąć, że konstytucja zamyka system źródeł prawa powszechnie obowiązującego w sposób przedmiotowy – wymieniając wyczerpująco formy aktów normatywnych powszechnie obowiązujących, oraz podmiotowy – przez jednoznaczne wskazanie organów uprawnionych do wydawania takich aktów normatywnych*”.

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 zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz do istotnego trybu jego sporządzania, a także naruszenia właściwości organów, co oznacza konieczność wyeliminowania, części ustaleń uchwały (wskazanych w petitum rozstrzygnięcia nadzorczego) z obrotu prawnego.

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

- art. 15 ustawy o p.z.p., a także art. 7 Konstytucji RP, w zakresie przestrzegania granic kompetencji;
- 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 studium;
- art. 15 ust. 2 pkt 6 i 9 ustawy o p.z.p w związku z § 271 ust. 8 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, w zakresie spełnienia wymogu zachowania minimalnej odległości zabudowy od granicy lasu;
- art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o p.z.p., w zakresie uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne,

przy czym poprzez brak uzyskania stosownej zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne, doszło również do istotnego naruszenia trybu sporządzania planu miejscowego.

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

W przedmiotowej sprawie jako nieistotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego organ nadzoru uznał zamieszczenie w podstawie prawnej zarówno błędnego numeru, jak i błędnej daty uchwały w sprawie zmiany Studium.

Wziąwszy wszystkie okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XXVI/225/16 Rady Miasta Kobyłka z dnia 10 października 2016 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu położonego w rejonie ulic Nadmeńskiej i Wygonowej w Kobyłce”, w zakresie ustaleń:

- § 3 pkt 1 uchwały;
- § 13 pkt 1 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...);
- § 13 pkt 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...);
- § 13 pkt 4 uchwały, w odniesieniu do trybu podziału nieruchomości;
- § 15 pkt 3 lit. a uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...);
- § 15 pkt 3 lit. b uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...);
- § 16 pkt 3 lit. a uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...);
- § 16 pkt 3 lit. b uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...);
- § 17 pkt 3 lit. a uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...);
- § 17 pkt 3 lit. b uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...);
- § 18 pkt 3 lit. a uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...);
- § 18 pkt 3 lit. b uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...);
- § 19 pkt 3 uchwały, w odniesieniu do trybu podziału nieruchomości;
- § 20 pkt 3 uchwały, w odniesieniu do trybu podziału nieruchomości;
- § 22 pkt 3 uchwały, w odniesieniu do trybu podziału nieruchomości;
- § 23 pkt 3 uchwały, w odniesieniu do trybu podziału nieruchomości;
- § 24 pkt 3 uchwały, w odniesieniu do trybu podziału nieruchomości;
- § 25 pkt 3 uchwały;
- części graficznej, w zakresie, w jakim dopuszcza do realizacji zabudowy na terenach oznaczonych symbolami: MN/U-2 i MN/U-3 w odległości do 12 m od granicy lasu, stanowiącego teren ZL-1;
- części tekstowej oraz graficznej w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem ZL-1, 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 Sipiera