



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 10 grudnia 2019 r.

Poz. 14725

Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr WNP-I.4131.139.2019.AK

Wojewody Mazowieckiego

z dnia 25 lipca 2019 r.

dotyczy uchwały Nr IX/77/19 Rady Miejskiej w Tarczynie z dnia 18 czerwca 2019 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obrębu Nowe Racibory przy ulicy Granicznej.

**WOJEWODA MAZOWIECKI**

WNP-I.4131.139.2019.AK

Warszawa, 25 lipca 2019 r.

**Rada Miejska w Tarczynie
ul. Jana Stępkowskiego 17
05 – 555 Tarczyn****Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr IX/77/19 Rady Miejskiej w Tarczynie z 18 czerwca 2019 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obrębu Nowe Racibory przy ulicy Granicznej”, w zakresie ustaleń:

- § 11 pkt 1 uchwały, w odniesieniu do sformułowania: „(...), w tym również niezwiązanych z przeznaczeniem terenu z uwzględnieniem przepisów odrębnych z zakresu ochrony gruntów rolnych i leśnych na terenie oznaczonym na rysunku planu symbolem 1.ZL (...)”, w zakresie terenu oznaczonego symbolem 1.ZL;
- § 11 pkt 3 lit. b uchwały, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 1.ZL.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 18 czerwca 2019 r. Rada Miejska w Tarczynie podjęła uchwałę IX/77/19 „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obrębu Nowe Racibory przy ulicy Granicznej”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym, art. 20 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1945 z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”.

Stosownie do zapisów art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p., miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego uchwalanym przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. Artykuł 94 Konstytucji RP stanowi, iż organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, a zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. W przypadku aktów prawa miejscowego z zakresu planowania przestrzennego, tj. w odniesieniu do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, regulację zasad i trybu ich sporządzania określa ustawa o p.z.p.

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

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

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

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

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

Dokonana przez organ nadzoru analiza podjętej uchwały prowadzi do wniosku, że pomimo ustaleń zawartych w § 19 pkt 2 lit. a uchwały, w brzmieniu: „§ 19. Dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 1.ZL ustala się: (...) 2) zasady, warunki i standardy kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu: a) **zakaz zabudowy**, (...)”, **Rada Miejska w Tarcynie dopuściła budowę i lokalizowanie sieci, obiektów i urządzeń infrastruktury technicznej na terenie lasu oznaczonego symbolem 1.ZL.** Zgodnie bowiem z:

- § 11 pkt 1 uchwały, w brzmieniu: „1) dopuszcza się budowę, modernizację, przebudowę oraz rozbudowę sieci, obiektów i urządzeń infrastruktury technicznej, w tym również niezwiązanych z przeznaczeniem terenu z uwzględnieniem przepisów odrębnych z zakresu ochrony gruntów rolnych i leśnych na terenie oznaczonym na rysunku symbolem 1.ZL;”;
- § 11 pkt 3 lit. b uchwały, w brzmieniu: „3) w zakresie wyposażenia w sieci infrastruktury technicznej ustala się lokalizowanie sieci: (...) b) w przypadku braku możliwości spełnienia warunku określonego w lit. a możliwość lokalizowania sieci, obiektów i urządzeń infrastruktury technicznej na innych terenach zgodnie z przepisami odrębnymi z uwzględnieniem przepisów z zakresu ochrony gruntów rolnych i leśnych na terenie oznaczonym na rysunku planu symbolem 1.ZL;”.

Tymczasem stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., organ wykonawczy gminy sporządza plan miejscowy zgodnie z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem miejscowym, przy czym stosownie do wymogów art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p., ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy i infrastruktury technicznej należą do obowiązkowych ustaleń planu miejscowego. Konkretyzację przedmiotowego przepisu odnaleźć możemy na gruncie § 4 pkt 9 lit. a i b rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587).

W kontekście poczynionych ustaleń wskazać należy, iż zgodnie z art. 143 ust. 2 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2018 r. poz. 2204 z późn. zm.), „Przez budowę urządzeń infrastruktury technicznej rozumie się budowę drogi oraz wybudowanie pod ziemią, na ziemi albo nad ziemią przewodów lub urządzeń wodociągowych, kanalizacyjnych, ciepłowniczych, elektrycznych, gazowych i telekomunikacyjnych”. Skoro jedną z wartości planowania przestrzennego, o której mowa w art. 1 ust. 2 pkt 3 ustawy o p.z.p. jest uwzględnienie wymagań ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych, to w przypadku występowania gruntów leśnych zastosowanie znajdzie przepis art. 7 ust. 2 pkt 2 i pkt 5 ustawy z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1161), z którego wynika, że wszystkie grunty leśne, dla których ustalono w planie miejscowym przeznaczenie inne niż leśne, wymagają uzyskania zgody właściwych organów na zmianę przeznaczenia na cele nieleśne, zmiana ta może być jedynie dokonana w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Wymóg uzyskania powyższych zgód, wynika również z art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o p.z.p., zgodnie z którym organ sporządzający projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, uzyskuje zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne.

Zgodnie z art. 2 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, gruntami leśnymi są grunty: określone jako lasy w przepisach ustawy z 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2018 r. poz. 2129 z późn. zm.), zrekultywowane dla potrzeb gospodarki leśnej oraz grunty pod drogami dojazdowymi do gruntów leśnych. Stosownie do art. 3 ustawy o lasach: „Lasem w rozumieniu ustawy jest grunt: 1) o zwartej powierzchni co najmniej 0,10 ha, pokryty roślinnością leśną (uprawami leśnymi) - drzewami i krzewami oraz runem leśnym - lub przejściowo jej pozbawiony: a) przeznaczony do produkcji leśnej lub b) stanowiący rezerwat przyrody lub wchodzący w skład parku narodowego albo c) wpisany do rejestru zabytków; 2) związany z gospodarką leśną, zajęty pod wykorzystywane dla potrzeb gospodarki leśnej: budynki i budowle, urządzenia melioracji wodnych, linie podziału przestrzennego lasu, drogi leśne, tereny pod liniami energetycznymi, szkółki leśne, miejsca składowania drewna, a także wykorzystywany na parkingi leśne i urządzenia turystyczne.”.

Skoro ustawodawca, wskazuje na wymóg uwzględnienia w planowaniu przestrzennym ochrony gruntów rolnych i leśnych, to konkretyzację tej normy odnaleźć możemy w art. 3 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, zgodnie z którym, ochrona gruntów leśnych polega na: ograniczaniu przeznaczania ich na cele nieleśne lub nierolnicze, zapobieganiu procesom degradacji i dewastacji gruntów leśnych oraz szkodom w drzewostanach i produkcji leśnej, powstającym wskutek działalności nieleśnej i ruchów masowych ziemi, przywracaniu wartości użytkowej gruntom, które utraciły charakter gruntów leśnych wskutek działalności nieleśnej, poprawianiu ich wartości użytkowej oraz zapobieganiu obniżania ich produktywności oraz ograniczaniu zmian naturalnego ukształtowania powierzchni ziemi.

Definicję zmiany przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne zawiera również art. 4 pkt 6 ww. ustawy, zgodnie z którym, przez przeznaczenie gruntów na cele nierolnicze lub nieleśne – rozumie się przez to ustalenie innego niż rolniczy lub leśny sposobu użytkowania gruntów rolnych oraz innego niż leśny sposobu użytkowania gruntów leśnych. Skoro, zgodnie z wolą ustawodawcy, wyrażoną w art. 7 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, każde grunty leśne, dla których ustalono w planie miejscowym przeznaczenie inne niż leśne, wymagają uzyskania zgody na zmianę ich przeznaczenia w formie decyzji administracyjnej, to nie można przyjąć, że możliwe jest na nim realizowanie zamierzeń inwestycyjnych określonych w przywołanych powyżej przepisach. Urządzenia infrastruktury technicznej, a także sieci wewnętrzne i przyłącza, nie zaliczają się do przedsięwzięć związanych z gospodarką leśną, a także nie są uznawane

za grunty leśne, w rozumieniu przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz ustawy o lasach.

Organ nadzoru nadmienia, że Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale 7 sędziów NSA z 29 listopada 2010 r., sygn. akt II OPS 1/10 orzekł, że „zgoda właściwego organu na przeznaczenie gruntu leśnego (rolnego) na cele nieleśne (nierolnicze), zgodnie z ustawą o ochronie gruntów rolnych i leśnych, jest aktem stanowiącym konieczną podstawę do zamieszczenia odpowiednich ustaleń w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Brak wymaganej zgody na przeznaczenie gruntów leśnych (rolnych) na cele inne niż leśne (rolnicze) skutkuje naruszeniem procedury uchwalania planu zagospodarowania przestrzennego w tym zakresie co stanowi przesłankę uznania go za nieważny. Podobne stanowisko w omawianej kwestii zajął Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 25 maja 2009 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1900/08”.

W związku z powyższym organ nadzoru nie podziela stanowiska Burmistrza Tarczyna wyrażonego w oświadczeniu z 18 czerwca 2019 r., załączonego do dokumentacji planistycznej, z którego wynika: „(...) w trakcie sporządzania projektu Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obrębu Nowe Racibory przy ul. Granicznej nie zaszła konieczność wystąpienia o zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne.”.

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

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

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

Powyższe oznacza, iż Rada Miejska w Tarczynie dopuściła do realizacji sieci oraz obiektów i urządzeń infrastruktury technicznej na terenach lasów, wbrew przytoczonym powyżej przepisom. Tymczasem sieci, obiekty i urządzenia infrastruktury technicznej nie są gruntem leśnym, w rozumieniu przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, nie są również wykorzystywane w gospodarki leśnej.

Co więcej ustalenia § 11 pkt 1 i pkt 3 lit. b uchwały, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 1.ZL są sprzeczne z zakazem zabudowy zawartym w ustaleniach szczegółowych, o których mowa w § 19 pkt 2 lit. a uchwały, co wprost narusza dyspozycję art. 10 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 9 lit. a i b rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W tym kontekście organ nadzoru wskazuje także, iż ustalenia zawarte w planie miejscowym, będącym aktem prawa miejscowego, winny być formułowane w sposób jednoznaczny, nie budzący żadnych wątpliwości interpretacyjnych, a ponadto winny respektować przepisy odrębne.

Zgodnie z wymogiem art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, oraz istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. W przedmiotowej sprawie doszło do naruszenia, w sposób istotny, zasad i trybu sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w części.

Rada Miejska w Tarczynie winna zatem w sposób bezwzględny spełnić zarówno wymogi zawarte w dyspozycji art. 15 ust. 1 i art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o p.z.p. w związku z art. 7 ust. 2 pkt 2 i 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, jak i wymogi wynikające z art. 10 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 9 lit. a i b rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Powyższe stanowi zarówno o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego, jak i o istotnym naruszeniu trybu jego sporządzania i skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności w zakresie ustalenia części tekstowej uchwały w odniesieniu do wadliwego ustalenia zawartego w **§ 11 pkt 1** uchwały a także **§ 11 pkt 3 lit. b**, w celu doprowadzenia do wewnętrznej zgodności aktu, przy zachowaniu przepisów odrębnych z zakresu ochrony gruntów rolnych i leśnych.

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

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr IX/77/19 „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obrębu Nowe Racibory przy ul. Granicznej”, w zakresie ustaleń, o których mowa w *petitum* niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, w tym zakresie, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

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.

WOJEWÓDZA MAZOWIECKI

Zdzisław Szipera