



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 30 czerwca 2022 r.

Poz. 6965

Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr WNP-I.4131.123.2022.MW1

Wojewody Mazowieckiego

z dnia 24 czerwca 2022 r.

dotyczy uchwały Nr LVI/440/22 Rady Gminy Izabelin z 24 maja 2022 r. „*w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Hornówek, część D*”.

**WOJEWODA MAZOWIECKI**

Warszawa, 24 czerwca 2022 r.

WNP-I.4131.123.2022.MW1

Rada Gminy Izabelin

ul. 3 Maja 42

05 – 080 Izabelin

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ust. 1, w związku z art. 86 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, 583, 1005 i 1079)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LVI/440/22 Rady Gminy Izabelin z 24 maja 2022 r. „w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Hornówek, część D”, w zakresie ustaleń:

- § 2 pkt 3, nadającego nowe brzmienie § 7 uchwały zmienianej, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 1 MN, stanowiącego częściowo grunty leśne, w zakresie działki oznaczonej numerem ewidencyjnym 45/3 z obrębu 0008 Hornówek, jednostka ewidencyjna Izabelin;
- § 2 pkt 5, nadającego nowe brzmienie § 9 pkt 6 lit. c uchwały zmienianej, w odniesieniu do sformułowania: „(...) za wyjątkiem działek przylegających do drogi oznaczonej symbolem 3KDW, dla których dopuszcza się kąt w przedziale od 55° do 75° (...)”;
- § 2 pkt 6, nadającego nowe brzmienie § 10 uchwały zmienianej, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 4 MN, w granicach terenów ewidencyjnie leśnych, w zakresie działek oznaczonych numerami ewidencyjnymi 170/5 i 170/6 z obrębu 0008 Hornówek, jednostka ewidencyjna Izabelin.

Uzasadnienie

Na sesji w 24 maja 2022 r. Rada Gminy Izabelin podjęła uchwałę Nr LVI/440/22 „w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Hornówek, część D”. Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz na podstawie

art. 20 ust. 1 i art. 27 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r. poz. 503), zwanej dalej „*ustawą o p.z.p.*”.

Stosownie do zapisów art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p., miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, uchwalanym zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. Artykuł 94 Konstytucji RP stanowi, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, a zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. W przypadku aktów prawa miejscowego z zakresu planowania przestrzennego, tj. w odniesieniu do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, regulację zasad i trybu ich sporządzania, określa ustawa o p.z.p.

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

Zgodnie z 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.

Ustawa o p.z.p. reguluje w sposób szczegółowy kwestie dotyczące planowania i zagospodarowania przestrzennego na terenie gminy, w tym postępowania zmierzającego do ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określenia sposobu ich zagospodarowania i zabudowy, co następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (opcjonalnie jego zmianie). Ustawa odnosi się przy tym do niezbędnych czynności administracyjnych, które muszą być dokonane w tym celu. Składają się one na szczegółowy tryb sporządzania i uchwalania planu miejscowego (opcjonalnie jego zmiany), zapoczątkowany podjęciem uchwały intencyjnej (art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p.), kontynuowany przez działania wskazane w art. 17 ww. ustawy oraz zakończony podjęciem uchwały uchwalającej plan miejscowy (art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p.). Uchwała ta jest więc ostatnią czynnością trybu sporządzania i uchwalania planu miejscowego (opcjonalnie jego zmiany), a poprzedzające ją wymagane etapy procedury mają na celu zapewnienie spełnienia wymogów planowania przestrzennego określonych w art. 1 ustawy o p.z.p. Procedura planistyczna jest pewnego rodzaju postępowaniem prawotwórczym i wymaga dokonania kolejno szeregu czynności prawnych oraz materialno – technicznych, które mają na celu zagwarantowanie, że w toku tworzenia planu gmina uwzględni stanowisko innych organów administracji publicznej, wolę mieszkańców gminy, których przyszłe ustalenia planu będą dotyczyły, i będzie miała na uwadze, że plan miejscowy (opcjonalnie jego zmiana) będzie w przyszłości podstawą do wydawania decyzji administracyjnych, w tym decyzji o pozwoleniu na budowę. Procedura planistyczna służy więc zapewnieniu partycypacji społecznej, ochrony interesu publicznego i interesów podmiotów prywatnych w planowaniu przestrzennym.

W związku z przepisem art. 27 ustawy o p.z.p. również każda zmiana planu miejscowego, bez względu na jej rodzaj i zakres, wymaga wprowadzenia w takim samym trybie, jak sporządzenie i uchwalenie planu. Pominięcie, bądź niewłaściwe wykonanie którejś z czynności proceduralnych, stanowi naruszenie trybu uchwalania zmiany planu i w przypadku istotnego naruszenia – powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części, na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p.

Redakcja art. 27 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym zmiana planu miejscowego następuje w trybie, w jakim został on uchwalony, oznacza konieczność odpowiedniego stosowania regulacji

dotyczących trybu sporządzania planu miejscowego (art. 14 – 22 ustawy o p.z.p.). Odnosi się więc do trybu, a nie do przedmiotu rozstrzygnięcia rady gminy (Z. Niewiadomski i inni „Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – Komentarz”, wyd. C.H. Beck, Warszawa 2013, str. 248-249).

Zmiana obowiązującego planu miejscowego nie wyklucza możliwości podejmowania (w dalszej perspektywie czasowej, w przypadku zaistnienia takiej potrzeby), uchwał o przystąpieniu do zmiany planu w odniesieniu do ściśle oznaczonego fragmentu obszaru objętego planem miejscowym, przy zastrzeżeniu, że zmiany planu dotyczące pewnych jego fragmentów współgrają z ustaleniami pozostającymi w mocy. Zmiana planu miejscowego może dotyczyć nie tylko fragmentu obszaru objętego planem miejscowym, ale również dotyczyć może przedmiotowo węższego zakresu, np. wybranego zagadnienia. Zmiana planu miejscowego jest bowiem przykładem nowelizacji, a nie derogacji aktu prawnego i zastąpienia go całkiem nowym aktem. Oznacza to, że rada gminy modyfikuje jedynie część obowiązujących ustaleń planistycznych, pozostawiając pozostałe bez zmian. W konsekwencji zmiana nie będzie oznaczać nowelizacji wszystkich merytorycznych treści planu miejscowego, określonych przedmiotowo w art. 15 ustawy o p.z.p. Powyższe oznacza, że podejmując uchwałę o przystąpieniu do zmiany planu miejscowego, rada gminy może wyznaczyć obszar zmiany planu węższy od granic pierwotnego planu miejscowego, gdy wynika to z przedmiotu podejmowanej nowelizacji. Co więcej, zdaniem organu nadzoru, uchwała rady gminy o przystąpieniu do zmiany planu miejscowego może również uściślić zakres przedmiotowy dokonywanych zmian. Przedstawioną interpretację co do dopuszczalności zawężonego przedmiotowo i obszarowo projektu zmiany planu miejscowego wzmacniają wnioski z analizy art. 33 ustawy o p.z.p. Reguluje on sytuacje, w których konieczność zmiany planu następuje w wyniku zmiany ustaw, wprowadza jednak *expressis verbis* zasadę, że czynności przewidziane w art. 17 przeprowadza się jedynie w „zakresie niezbędnym do dokonania tych zmian”, a więc w zakresie ograniczonym w stosunku do pełnego zakresu przedmiotowego planu miejscowego.

Jednocześnie należy wskazać, że sporządzając zmianę obowiązującego planu miejscowego organy gminy zobligowane są do uwzględnienia faktu, iż treść normatywną stanowią będą łącznie ustalenia zawarte w uchwale zmienianej oraz zmieniającej. Dlatego też formułując nowe ustalenia należy uwzględnić także te dotychczas obowiązujące, bowiem ustalenia te powinny być spójne i nie mogą się wzajemnie wykluczać.

W tym miejscu zauważyć należy, iż uchwała zmieniana sporządzona została w trybie ustawy o p.z.p., jednakże w brzmieniu obowiązującym w 2009 r. Ówczesna wersja ustawy o p.z.p. zawierała inne wymogi co do zawartości merytorycznej planu miejscowego, niż wynikające z obecnie obowiązujących przepisów. Niemniej jednak, skoro wolą ustawodawcy było zachowanie mocy obowiązującej dotychczas obowiązujących planów miejscowych, to oznacza to, że plan taki, pomimo tego, że nie odpowiada obecnie obowiązującym wymogom prawa, zachowuje swoją moc obowiązującą. Istotne jest przy tym, że ustawodawca, mimo zmiany wymogów zarówno formalnych, jak i merytorycznych, nie nałożył na gminy obowiązku dostosowania dotychczasowych aktów planistycznych do obecnego stanu prawnego. **Utrzymanie w mocy takich aktów planistycznych ma jednak również swoje negatywne konsekwencje, które wynikają z koegzystencji nowych, w dużej mierze odmiennych od dotychczasowych, unormowań ustawowych i aktów planowania przestrzennego realizujących dyspozycje poprzednich regulacji. W szczególności sytuacja ta odnosi się do dokonywanych kolejnych zmian w obowiązującym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.** Organ uchwałodawczy przystępując do sporządzenia zmiany takiego planu w odniesieniu do niewielkiego obszaru gminy, **musi bowiem uwzględniać koegzystencję „starych” i „nowych” unormowań. Powyższe oznacza, iż akt nowelizujący musi uwzględniać wszelkie ustalenia zawarte w akcie nowelizowanym, według obecnego stanu prawnego, bowiem łącznie tworzą one treść normatywną.**

Na sesji w dniu 23 marca 2021 r. Rada Gminy Izabelin podjęła uchwałę Nr XXXIX/314/21 „w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Hornówek, część D”.

Podstawą prawną podjętej uchwały intencyjnej był m.in. art. 14 ust. 1 i 2 oraz art. 27 ustawy o p.z.p. Z tytułu oraz z treści, jak też z podstawy prawnej ww. uchwały wynika, że w sposób skuteczny zainicjowano procedurę sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, opublikowanego w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego z 2010 r. Nr 12, poz. 177.

Tymczasem, jak wynika z części tekstowej podjętej uchwały zmieniającej, zawartej w § 2 pkt 5, nadającym nowe brzmienie § 9 pkt 6 lit. c uchwały zmienianej, w brzmieniu: „(...) W uchwale Nr XXXI/285/2009 Rady Gminy Izabelin z dnia 28 października 2009 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Hornówek, część D, wprowadza się następujące zmiany: (...) 5) § 9 otrzymuje brzmienie: „§ 9. Ustalenia dla terenu oznaczonego

na rysunku planu symbolem 3 MN: (...) 6) zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości: (...)
c) kąt położenia granic działek w stosunku do linii rozgraniczającej drogi, z której planowany jest główny wjazd na działkę - od 85° do 95°, za wyjątkiem działek przylegających do drogi oznaczonej symbolem 3KDW, dla których dopuszcza się kąt w przedziale od 55° do 75°;, **podczas gdy z rysunku planu miejscowego, stanowiącego załącznik graficzny Nr 1A do uchwały zmienianej, wynika, że teren oznaczony symbolem 3 MN nie przylega do drogi oznaczonej symbolem 3KDW.**

Organ nadzoru nie podziela stanowiska Wójta Gminy Izabelin, zawartego w piśmie z 2 czerwca 2022 r., znak: GPA.6721.10.3.2022.AI, stanowiącego odpowiedź na zawiadomienie Wojewody Mazowieckiego o wszczęciu postępowania nadzorczego z 31 maja 2022 r., znak: WNP-I.4131.123.2022.MW1, w którym stwierdzono, iż: „(...) zgodnie z rysunkiem MPZP wsi Hornówek część D (załącznik nr 1B do uchwały nr XXXI/285/2009) droga wewnętrzna oznaczona symbolem 3KDW biegnie wzdłuż południowych granic działek nr ew. 180/4, 181, 183/1, 183/2, 187/1 i 187/3 ob. 2.0008. Mając na względzie fakt, iż droga ta nie przebiega prostopadle do granic wymienionych działek, ale pod kątem 65°, zmianą planu ustalono, że w przypadku przeprowadzenia procedury scaleń i podziałów nieruchomości kąt położenia granic wymienionych działek w stosunku do linii rozgraniczającej drogi oznaczonej symbolem 3KDW może mieścić się w przedziale od 55° do 75°.”, **bowiem w uchwale zmieniającej ustalenie zawarte w § 2 pkt 5, nadającym nowe brzmienie § 9 pkt 6 lit. c uchwały zmienianej, dotyczące dopuszczenia kąta w przedziale od 55° do 75° w przypadku działek przylegających do drogi oznaczonej symbolem 3KDW, zostało zamieszczone w ramach ustaleń dla terenu oznaczonego symbolem 3 MN, a nie jak wskazano w ww. piśmie Wójta Gminy Izabelin dla działek ewidencyjnych o numerach: 180/4, 181, 183/1, 183/2, 187/1 i 187/3 ob. 2.0008, które to usytuowane są w ramach terenu oznaczonego symbolem 4 MN.**

Tym samym, przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały doszło do powstania ewidentnej sprzeczności pomiędzy zapisami części tekstowej uchwały zmieniającej a częścią graficzną uchwały zmienianej, co stanowi o naruszeniu, mającego zastosowanie w przedmiotowej sprawie, § 8 ust. 2 zd. 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), który stanowi, że „Na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego”, a także art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p.

Z dyspozycji art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. wynika, iż plan miejscowy składa się zarówno z części tekstowej, jak i części graficznej. Powyższe wynika również z ustaleń § 2 pkt 4 i § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Z art. 20 ust. 1 zd. 2 ustawy o p.z.p. wynika, że część tekstowa planu stanowi treść uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią jedynie załączniki do uchwały. Treść tych przepisów wyraźnie wskazuje, iż część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część tekstowa planu zawiera normy prawne, rysunek planu obowiązuje więc tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu.

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

- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 marca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2673/12, w którym Sąd stwierdził, iż „(...) zgodnie z art. 15 ust. 1 i § 2 pkt 4 oraz art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., projekt planu miejscowego zawiera część tekstową oraz graficzną i tak należy też rozumieć pojęcie "projekt planu miejscowego "; część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna załącznik do uchwały. Nadto na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego (§ 8 ust. 2 rozporządzenia). Z powołanych unormowań wynika, że część tekstowa planu winna znaleźć odzwierciedlenie w części graficznej. Zaś sprzeczność, brak korelacji, spójności rozważane są w kategoriach naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego. (...);
- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 września 2013 r., sygn. akt II OSK 1377/13, w brzmieniu: „W niniejszej sprawie zgodzić należy się z sądem I instancyjnym, iż zgodnie z art. 15 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003r Nr 80, poz. 717 ze zm.) **obydwie części planu (graficzna i tekstowa) winny być spójne,** co oznacza że pełny obraz rozwiązań planistycznych tj. przeznaczenie poszczególnych obszarów na terenie objętych planem daje dopiero łączne odczytanie obydwu części.”;
- postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 18 marca 2011 r., sygn. akt II OZ 191/11, w brzmieniu: „Sąd słusznie wskazał, że oczywistym jest, że stwierdzenie nieważności określonych uregulowań w części tekstowej planu oznacza utratę ważności

- odpowiadających im rozwiązań graficznych przyjętych na rysunku planu. Zgodnie bowiem z art. 20 ust. 1 zdanie drugie ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.) część tekstowa planu stanowi treść uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Przepis § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587) stanowi, iż na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń. Treść tych przepisów wyraźnie wskazuje, iż część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część tekstowa planu zawiera normy prawne, rysunek planu obowiązuje więc tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu." (publ. LEX 1080455);
- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 6 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1458/11, w którym „Sąd zwraca uwagę, że pod pojęciem "ustaleń planu" należy rozumieć jego merytoryczną treść mającą charakter normatywny, co oznacza, że ustalenia normatywne planu należy odkodowywać zarówno z jego części tekstowej, jak i graficznej.” (publ. LEX 1070339);
 - wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 13 lutego 2007 r., sygn. akt II OSK 508/06, w którym Sąd stwierdził: „Błędne jest stanowisko skarżącego, że część graficzna planu zagospodarowania przestrzennego może zawierać oznaczenia niemające odniesienia wprost do części tekstowej planu i że zgodnie z art. 8 ust. 1 pow. ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym ustalenia części graficznej miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego stanowią treść uchwały rady gminy składającą się na przepis gminny w postaci norm tekstowych. Część graficzna (rysunek planu) stanowi wprawdzie integralną część planu, pełni jednak rolę służebną i wyjaśniającą tekst i jest wiążąca pod warunkiem, że tekst planu odsyła do rysunku lub do niego nawiguje. Sam rysunek (część graficzna) nie jest ani przepisem, ani normą prawną i obowiązuje tylko w łączności z częścią tekstową planu. Nie może więc zawierać oznaczeń, które nie znajdują oparcia w części tekstowej planu.”;
 - wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 20 grudnia 2007 r. sygn. akt II OSK 1732/06, teza 2 „Skoro, moc wiążąca rysunku planu wynika z zapisów części tekstowej, to tekst planu winien

- wskazywać na przeznaczenie określonego terenu pod ulice, a część graficzna odzwierciedlać konkretny zapis.” (publ. LEX nr 418919);
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z 13 października 2009 r. sygn. akt II SA/Lu 393/09, w którym stwierdzono: „W tym zakresie należy pamiętać, iż plan miejscowy składa się z części tekstowej, zawierającej ustalenia planowe oraz graficznej (rysunku planu). Rysunek planu jest zatem integralną częścią planu i ma tym samym moc wiążącą. Część graficzna planu jest "uszczegółowieniem" części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie - z uwzględnieniem zarówno części graficznej jak i tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu. Część tekstowa planu nie może zatem zawierać ustaleń, które nie znajdują oparcia w części graficznej planu.”;
 - wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 16 maja 2015 r. sygn. akt IV SA/Po 256/13, w którym stwierdzono, że: „W tym zakresie należy pamiętać, że plan miejscowy składa się z części tekstowej, zawierającej ustalenia planowe oraz graficznej (rysunku planu). Rysunek planu jest zatem integralną częścią planu i ma tym samym moc wiążącą. Część graficzna planu jest "uszczegółowieniem" części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie - z uwzględnieniem zarówno części graficznej jak i tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu.”;
 - wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 17 czerwca 2015 r. sygn. akt II SA/Gd 318/14, w którym Sąd stwierdził, iż: „Art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowi, że wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem. Następnie art. 20 ust. 1 tej ustawy wyjaśnia, że część tekstowa planu stanowi treść uchwały, a część graficzna stanowi załącznik do uchwały. Ponadto zgodnie z § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. z 2003 r., nr 164, poz. 1587) na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń. Z powołanych przepisów wynika, że plan miejscowy składa się z części tekstowej, zawierającej

- ustalenia planowe oraz z części graficznej (rysunku planu). Rysunek planu jest zaś integralną częścią planu i ma tym samym moc wiążącą. Część graficzna planu jest "uszczegółowieniem" części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie - z uwzględnieniem zarówno części graficznej jak i tekstowej. Z tych też względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 16 maja 2013 r., sygn. akt IV SA/Po 256/13). Skoro inaczej kształtuje się normatywność części tekstowej, a nieco inaczej - części graficznej rzonego planu, będącej jego integralnym elementem a także z uwagi na fakt, że część graficzna stanowi wyjaśnienie (uzupełnienie) części tekstowej, to powstałe w ten sposób nieścisłości mogą uniemożliwić zastosowanie planu w praktyce. Pamiętaj bowiem trzeba, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest podstawowym narzędziem planistycznym, za pomocą którego w sposób wiążący ustala się przeznaczenie terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określa sposoby ich zagospodarowania i zabudowy (art. 14 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego (art. 14 ust. 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym), a jego ustalenia kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości (art. 6 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Wiążą one zatem zarówno podmioty władzy, w tym organy administracji publicznej, jak i podmioty pozostające poza strukturą tej władzy, tj. jednostki i ich organizacje (zob. orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 22 lutego 2001 r., sygn. akt III RN 203/00, OSNP 2001, nr 20, poz. 606). Dlatego też ewidentna sprzeczność pomiędzy treścią uchwały a jej częścią graficzną narusza zasady sporządzenia planu miejscowego i w konsekwencji powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 5 listopada 2010 r., sygn. akt II SA/Po 486/10, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl>).";*
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 12 lutego 2021 r. sygn. akt IV SA/Wa 1761/20, w którym Sąd stwierdził, iż: „(...) Część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część tekstowa planu zawiera normy prawne, a rysunek planu obowiązuje tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu. Sam rysunek (część graficzna) nie jest ani przepisem, ani normą prawną i obowiązuje tylko w łączności z częścią tekstową planu. Rysunek planu miejscowego obowiązuje tylko w takim zakresie, w jakim został opisany w części tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem

planu. Część tekstowa planu winna znaleźć odzwierciedlenie w części graficznej. Sprzeczność, brak korelacji, spójności należy rozważać w kategoriach naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego (pod. wyroki NSA z 4.12.2019 r. II OSK 3081/18, 17.11.2015 r. II OSK 643/14, 27.09.2013 r. II OSK 1377/13, 18.03.2011 r. II OZ 191/11 i 13.02.2007 r. II OSK 508/06; wyrok WSA w Warszawie z 27.03.2013 r. IV SA/Wa 2673/12; wyrok WSA w Gdańsku z 17.06.2015r. II SA/Gd 318/14). (...)" (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Ze stanowiska judykatury, w tym m.in. z przytoczonych orzeczeń wynika, że zarówno z przepisów ustawy o p.z.p., jak i poprzednio obowiązującej ustawy z 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 z późn. zm.), rysunek planu miejscowego obowiązywał tylko w takim zakresie, w jakim został on opisany w części tekstowej.

Stanowisko judykatury potwierdza również doktryna:

- Igor Zachariasz *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Komentarz LEX*, Warszawa 2013 LEX a Wolters Kluwer business, str. 153 teza 2. do art. 15: „Projekt planu miejscowego zawiera część tekstową i graficzną. Zgodnie z poglądem reprezentowanym w orzecznictwie sądów administracyjnych, rysunek planu jako znak graficzny nie może wiązać bezpośrednio, nie spełnia bowiem wymagań normy prawnej związanych z jej klasyczną budową: hipoteza, dyspozycja, sankcja. Rysunek planu w procesie stosowania prawa może być uwzględniony tylko w takim zakresie, w jakim jest "opisany" w tekście planu, ściślej - w jakim tekst planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku.”;
- Zygmunt Niewiadomski *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne Komentarz*, Warszawa 2013, Wydawnictwo C.H. Beck, str. 157 teza 2. do art. 15 „Projekt planu miejscowego a zatem przyszły plan miejscowy, musi zawierać część tekstową i graficzną. (...) Zgodnie z przepisami Proj.PlanZagR projektem planu miejscowego jest projekt tekstu planu miejscowego i projekt rysunku planu miejscowego. Tekst planu miejscowego stanowi treść uchwały rady gminy i jego redakcja przybiera postać przepisów prawnych. Rysunek planu jest załącznikiem graficznym do uchwały w sprawie planu miejscowego. Rysunek planu obowiązuje w takim zakresie, w jakim tekstu planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku.”.

Stanowisko doktryny i judykatury, jak również sam przepis art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., a także § 2 pkt 4 i § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, nie pozostawia wątpliwości, iż ustalenia części graficznej wiążą w takim zakresie, w jakim są one opisane w części tekstowej.

Podsumowując, należy wyraźnie podkreślić, że ewidentna sprzeczność pomiędzy zapisami części tekstowej uchwały zmieniającej a częścią graficzną uchwały zmienianej, narusza w sposób istotny, zasady sporządzenia planu miejscowego i w konsekwencji powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części. W tym przypadku brak powiązania tekstu uchwały zmieniającej z rysunkiem uchwały zmienianej, skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności części tekstowej podjętej uchwały w zakresie ustaleń, o których mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, w celu doprowadzenia do wewnętrznej spójności pomiędzy uchwałą zmieniającą a zmienianą.

Dokonując analizy przedmiotowej uchwały stwierdzono także, iż narusza ona ustalenia obowiązującego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Izabelin, przyjętego uchwałą Nr XXIX/240/13 Rady Gminy Izabelin z 3 lipca 2013 r., zmienionego uchwałą Nr XXXII/275/17 z 22 listopada 2017 r., 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 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*” 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 – 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 czy plan miejscowy nie narusza ustaleń 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, mającego zastosowanie w przedmiotowej sprawie, § 6 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz. U. z 2004 r. Nr 118, poz. 1233, z późn. zm.). Choć nie ma ono 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 8 czerwca 2011 r., sygn. akt I OSK 481/11, LEX nr 862582). Należy z tego wysnuć wniosek, że każde odstępstwo w planie miejscowym od zasad wyznaczonych w studium gminnym, prowadzące do naruszenia polityki przestrzennej określonej w studium, winno być poprzedzone nowelizacją uchwały w sprawie 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 2 października 2014 r., sygn. akt II OSK 1599/14; z 12 lutego 2013 r., sygn. akt II OSK 2460/12).

Organ nadzoru wskazuje, że organy 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 tym miejscu należy również nadmienić, iż odpowiedzialnymi za sporządzanie, jak i uchwalanie studium (także jego zmian) oraz planów miejscowych (także ich zmian) są te same organy gminy, tj. odpowiednio Wójt i Rada Gminy Izabelin.

Poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru, w powyższym zakresie, odnaleźć możemy w stanowisku judykatury wyrażonym m.in. w orzeczeniach Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z:

- 16 listopada 2010 r., w sprawie sygn. akt II OSK 1904/10;
- 15 stycznia 2013 r., w sprawie sygn. akt II OSK 2236/12;
- 12 czerwca 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 66/13;
- 23 czerwca 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 3154/13;
- 26 maja 2015 r., w sprawie sygn. akt II OSK 1353/14;
- 10 listopada 2016 r. w sprawie sygn. akt II OSK 296/15;
- 5 lipca 2017 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1251/17;
- 26 kwietnia 2017 r. w sprawie sygn. akt II OSK 2177/15;
- 1 marca 2017 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1379/16.

W tym miejscu dodać również należy, iż 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, przedstawiającego kierunki zagospodarowania przestrzennego wraz z legendą oraz tekstu Studium, prowadzi do wniosku, iż wbrew opisanej powyżej zasadzie, ustalenia planu zawarte w części tekstowej odnoszące się do terenów oznaczonych symbolami **1 MN** i **4 MN**, pozostają w sprzeczności z ustaleniami Studium, w zakresie określonych tam wskaźników urbanistycznych.

Zgodnie z częścią graficzną Studium (załącznik nr 3 do uchwały Nr XXXII/275/17 z 22 listopada 2017 r., skala 1:10 000) tereny oznaczone w planie miejscowym symbolami: **1 MN** i **4 MN**, stanowią **obszary funkcjonalne oznaczone jako tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej** określone symbolem **MN**, dla których ustalono jako przeznaczenie podstawowe zabudowę

mieszkańczą jednorodziną wolnostojącą i bliźniaczą wraz z obiektami i urządzeniami towarzyszącymi itp. związanymi z przeznaczeniem podstawowym.

Jak wynika z części tekstowej Studium (str. 108-109), stanowiącej załącznik nr 1 do uchwały Nr XXXII/275/17 z 22 listopada 2017 r., dla obszaru funkcjonalnego oznaczonego symbolem **MN**, obowiązują następujące ustalenia, zawarte w **Części II Rozdziale 2**, w brzmieniu: „**KIERUNKI I WSKAŹNIKI DOTYCZĄCE ZAGOSPODAROWANIA ORAZ UŻYTKOWANIA TERENÓW (...)** Studium przyjmuje następujące ustalenia i parametry zagospodarowania dla poszczególnych terenów wskazanych graficznie na rysunku „Kierunki zagospodarowania przestrzennego Gminy Izabelin”:

MN – tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej (...)

Minimalna powierzchnia nowotworzonej działki budowlanej:

- **leśnej - 1300 m² bądź określona w prawomocnej decyzji na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne,**
- **nieleśnej – 1000 m²,**

Maksymalne dopuszczalne odstępstwo do uwzględnienia przy podziale:

maksymalnie 30%,

Minimalna powierzchnia biologicznie czynna działki:

- **leśnej – 80% lub ustalenia zawarte w prawomocnej decyzji na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne,**
- **nieleśnej – 60%.”,**

podczas gdy zgodnie z zapisami części tekstowej planu miejscowego, zawartymi w:

- § 2 pkt 3, nadającym nowe brzmienie § 7 pkt 4 lit. e uchwały zmienianej, **dla terenu 1 MN minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej został ustalony na poziomie 70%;**
- § 2 pkt 3, nadającym nowe brzmienie § 7 pkt 5 uchwały zmienianej, **dla terenu 1 MN minimalna powierzchnia nowo wydzielanych działek budowlanych z podziału nieruchomości została ustalona na poziomie 900 m²;**
- § 2 pkt 6, nadającym nowe brzmienie § 10 pkt 4 lit. e uchwały zmienianej, **dla terenu 4 MN minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej został ustalony na poziomie 70%;**

- § 2 pkt 6, nadającym nowe brzmienie § 10 pkt 5 uchwały zmienianej, **dla terenu 4 MN minimalna powierzchnia nowo wydzielanych działek budowlanych z podziału nieruchomości została ustalona na poziomie 900 m².**

W tym miejscu wskazać należy, iż w granicach terenów oznaczonych symbolami **1 MN** i **4 MN** **występują użytki leśne**, w związku z tym, dla działek na których one występują w części, tj. dla działek o numerach ewidencyjnych: **45/3, 170/5 i 170/6** z obrębu 0008 Hornówek, jednostka ewidencyjna Izabelin, **zastosowanie tu będą miały zapisy w Studium dotyczące działek leśnych**, zarówno w przypadku minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej, tj. **80% lub ustalenia zawarte w prawomocnej decyzji na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne**, jak i minimalnej powierzchni nowo wydzielanych działek budowlanych, tj. **1300 m²**.

Biorąc pod uwagę, iż w przypadku minimalnej powierzchni nowo wydzielanych działek budowlanych dopuszczono w Studium odstępstwo do uwzględnienia przy podziale na poziomie **maksymalnie 30%**, **należy jednoznacznie stwierdzić, że dla terenów 1 MN oraz 4 MN, w odniesieniu do działek leśnych, parametr ten powinien zostać ustalony na minimalnym poziomie 910 m², a nie jak ustalono w podjętej uchwale na poziomie 900 m²**.

Powyższe stanowi o sprzeczności z ustaleniami Studium, w zakresie ustalonej minimalnej powierzchni nowo wydzielanych działek budowlanych, w odniesieniu do terenów **1 MN oraz 4 MN**, w zakresie działek o numerach ewidencyjnych: **45/3, 170/5 i 170/6** z obrębu 0008 Hornówek, **jednostka ewidencyjna Izabelin**.

Z kolei w przypadku minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej, w Studium ustalono, iż dla **działki leśnej wynosi on 80% lub zgodnie z ustaleniami zawartymi w prawomocnej decyzji na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne**, co oznacza, iż dla ww. działek z obrębu 0008 Hornówek, jednostka ewidencyjna Izabelin, powinna ustalić ten wskaźnik zagospodarowania terenu na poziomie 80%, **bowiem tak wynika zarówno z zapisów Studium, jak i decyzji na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne**.

W tym miejscu organ nadzoru wskazuje, iż w odniesieniu do ww. działek ewidencyjnych stanowiących częściowo grunty leśne uzyskano co prawda decyzję na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne, jednakże **nie wprowadzono, do ustaleń planu miejscowego, warunków wynikających z wydanej decyzji**. Jak wynika bowiem z decyzji z 21 października 2008 r.,

znak: RW.RM.II/KN/6111-73/08 Marszałek Województwa Mazowieckiego w Warszawie, w sposób jednoznaczny wyraził zgodę na przeznaczenie gruntów leśnych na cele nieleśne pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną na działkach leśnych, mieszkaniową jednorodzinną w formie zabudowy wolnostojącej i bliźniaczej oraz ciąg pieszo - jezdny, o powierzchni 2,0476 ha, w tym m.in. dla działek ewidencyjnych oznaczonych numerami: **45/3, 170/5 i 170/6** z obrębu 0008 Hornówek, jednostka ewidencyjna Izabelin.

Zgodnie z powyższą decyzją, w brzmieniu: „(...) **Zagospodarowanie terenu winno odbyć się z zachowaniem poniższych warunków:**

- 1) dopuszczenie zabudowy z zachowaniem charakteru leśnego działki,**
- 2) zachowania minimum 80% powierzchni biologicznie czynnej działki,**
- 3) dopuszczenie zabudowy na powierzchni 20 % działki,**
- 4) posadowienie budynku może nastąpić z zachowaniem cennego drzewostanu.”,**

Marszałek Województwa Mazowieckiego w Warszawie ustalił konkretne warunki, które winny zostać spełnione przy dokonaniu zmiany przeznaczenia w planie miejscowym.

Tymczasem, dla terenów oznaczonych symbolami **1 MN i 4 MN, w zakresie działek ewidencyjnych oznaczonych numerami: 45/3, 170/5 i 170/6** z obrębu 0008 Hornówek, **stanowiących częściowo grunty leśne ustalono minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej na poziomie 70%**, co oznacza zarówno sprzeczność z ustaleniami Studium, jak i nie zachowanie warunków uzyskanej zgody, w zakresie minimalnej powierzchni biologicznie czynnej, która na mocy art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., w związku z § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, **stanowi obligatoryjny element planu miejscowego.**

Co więcej z ustalonej na rysunku planu miejscowego (uchwała zmieniana) nieprzekraczalnej linii zabudowy wynika możliwość sytuowania ścian budynków i innych obiektów kubaturowych (§ 3 pkt 10 uchwały zmienianej) w graniach owych gruntów leśnych.

Biorąc powyższe pod uwagę organ nadzoru nie podziela stanowiska Wójta Gminy Izabelin zawartego w piśmie z 2 czerwca 2022 r.: „(...) *Jednocześnie dla działek nr ew. 170/5 i 170/6 ob. 2.0008, na których na fragmencie zlokalizowane są grunty leśne, dla których decyzją nr 167/08 zmienione zostało przeznaczenie, ustalono nakaz utrzymania gruntów leśnych, co oznacza utrzymanie 100% powierzchni biologicznie czynnej. W ten sposób uwzględniono ustalenia wydanej decyzji oraz Studium; (...)*”, bowiem ww. zgoda na przeznaczenie gruntów leśnych na cele nieleśne,

wyrażona została przez Marszałka Województwa Mazowieckiego pod konkretnymi warunkami, wiążącymi organy Gminy Izabelin, w tym przede wszystkim pod warunkiem zachowania normatywu minimalnej powierzchni biologicznie czynnej, określonej na poziomie **80%**, podczas gdy takiego warunku w treści planu miejscowego, nie zawarto w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami **1 MN** i **4 MN**, w ramach których stwierdzono występowanie gruntów leśnych.

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

Biorąc pod uwagę przytoczone powyżej przepisy ustawy o p.z.p. oraz biorąc pod uwagę fakt, iż w odniesieniu do obszaru objętego planem miejscowym, stwierdzono występowanie gruntów leśnych, jednoznacznie wskazać należy, iż w związku z dyspozycją art. 15 ust. 1 i art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o p.z.p., zastosowanie będą tu miały przepisy ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych z 3 lutego 1995 r. (Dz. U. z 2021 r., poz. 1326, z późn. zm.). Zgodnie z ww. ustawą gruntami leśnymi, są grunty: określone jako lasy w przepisach o lasach, zrehabilitowane dla potrzeb gospodarki leśnej oraz pod drogami dojazdowymi do gruntów leśnych (art. 2 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych).

Z kolei zgodnie z art. 3 ustawy z 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2022 r. poz. 672), lasem jest grunt:

- o zwartej powierzchni co najmniej 0,10 ha, pokryty roślinnością leśną (uprawami leśnymi) drzewami i krzewami oraz runem leśnym - lub przejściowo jej pozbawiony: przeznaczony do produkcji leśnej lub stanowiący rezerwat przyrody lub wchodzący w skład parku narodowego albo wpisany do rejestru zabytków;
- związany z gospodarką leśną, zajęty pod wykorzystywane dla potrzeb gospodarki leśnej: budynki i budowle, urządzenia melioracji wodnych, linie podziału przestrzennego lasu, drogi leśne, tereny pod liniami energetycznymi, szkółki leśne, miejsca składowania drewna, a także wykorzystywane na parkingi leśne i urządzenia turystyczne.

Skoro zatem 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: ograniczeniu 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.

Stosownie zaś do dyspozycji art. 7 ust. 1 ww. ustawy, przeznaczenie gruntów leśnych na cele 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 p.z.p. Natomiast w art. 7 ust. 2 wymieniono rodzaje gruntów, których przeznaczenie na cele nieleśne wymaga zgody, jak również określono organy właściwe do wyrażenia takiej zgody. Przepisy te tworzą zatem normę prawną regulującą przeznaczenie gruntów leśnych na cele nieleśne. Przepis art. 7 ust. 1 ustawy stanowi odzwierciedlenie ogólnej zasady, że jeśli przeznaczenie gruntów leśnych na cele nieleśne wymaga zgody właściwego organu administracji, to taka zmiana przeznaczenia może nastąpić jedynie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego sporządzonym w określonym trybie. Zatem z przepisu tego wynika *expressis verbis*, że przeznaczenie gruntów leśnych na cele nieleśne poza miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego jest niemożliwe.

Organ nadzoru wskazuje, że zgoda na przeznaczenie gruntu leśnego na cele nieleśne wydawana na podstawie art. 7 ust. 2 pkt 2 i 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych ma charakter decyzji administracyjnej, o której mowa w art. 104 § 1 Kpa. Stanowisko takie w odniesieniu do zmiany przeznaczenia gruntu rolnego na cel nierolniczy, z szerokim przedstawieniem poglądów w tej kwestii, zajął NSA w uchwale z 25 listopada 2013 r., w sprawie sygnatura akt II OPS 1/13, przy czym ma ono zastosowanie również do dokonywania zmiany przeznaczenia na cele nieleśne, bowiem sam tryb zmiany przeznaczenia gruntu leśnego na cel nieleśny, jest tożsamy z trybem zmiany przeznaczenia gruntu rolnego na cel nierolniczy i nieleśny. Ponadto w orzecznictwie wprost wskazano, że zgoda na zmianę przeznaczenia gruntu leśnego na cel nieleśny następuje w formie decyzji administracyjnej, o której mowa w art. 104 § 1 k.p.a. (tak: uchwała NSA z 29 listopada 2010 r., w sprawie sygn. akt II OPS 1/10; wyrok NSA z 24 listopada 1999 r., w sprawie sygn. akt II SA 995/99.)

W kontekście powyższego przywołać należy za Naczelnym Sądem Administracyjnym, który w uchwale 7 sędziów NSA z 29 listopada 2010 r. w sprawie 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”.

Skoro zatem zgoda właściwego organu administracji na przeznaczenie gruntu leśnego na cele nieleśne jest decyzją administracyjną, to raz udzielona obowiązuje, chyba że została w prawem przewidzianym trybie uchylona, zmieniona lub stwierdzono jej nieważność (art. 16 § 1 Kpa), a tym samym wiąże wprost przy sporządzaniu, a następnie uchwalaniu planu miejscowego.

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.

Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale z 25 listopada 2013 r., w sprawie sygn. akt II OPS 1/13 w odniesieniu do gruntów rolnych wskazał (przy analogicznych co do zasady zapisach dla gruntów leśnych), że ustawa o p.z.p. obecnie w ramach przepisu art. 17 pkt 6, wcześniej zaś w ramach art. 17 pkt 6, 7 i 8 ustawy o p.z.p., przewiduje, że po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego, organ wykonawczy gminy jest zobowiązany wystąpić o opinie o projekcie dotyczące projektu planu miejscowego, o jego uzgodnienie, a także, jeżeli dokonywana jest zmiana przeznaczenia wymagająca uzyskania takiej zgody – o zgodę

właściwego organu administracji publicznej na dokonanie takiej zmiany. Regulacje te wskazują na powiązanie trybu uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów z procedurą legislacyjną uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, będącego aktem prawa miejscowego. **Udzielenie zgody na zmianę przeznaczenia należy zatem postrzegać jako szczególnie przykład współdziałania ustrojowo odrębnych organów samorządu terytorialnego i organów administracji rządowej w ramach procedury planistycznej.** NSA w przywołanej uchwale podkreślił, że wystąpienie o zaopiniowane i uzgodnienie projektu planu miejscowego przez inne organy oraz działanie w postaci wystąpienia o zgodę na zmianę przeznaczenia posiadają odmienny charakter. W odróżnieniu od uzgodnienia projektu planu, wystąpienie o zgodę na zmianę przeznaczenia gruntu rolnego - odpowiednio leśnego - nie ma na celu jedynie zagwarantowania prawidłowości projektowanego planu, **ale dotyczy rozstrzygnięcia odrębnej kwestii wiążącej się z zapewnieniem gruntom rolnym - odpowiednio leśnym - prawidłowej ochrony przed ich nieuzasadnionym wykorzystaniem.** Ustawa o p.z.p. w sposób ścisły odróżnia czynności przygotowawcze procedury uchwałodawczej polegające na uzyskaniu zgody na zmianę przeznaczenia gruntów od przedstawienia opinii i dokonania uzgodnienia (art. 17 pkt 9, art. 24 ust. 1, art. 25 ust. 1-2, art. 26 ust. 1 ustawy o p.z.p.). Odrębność tego środka prawnego od instytucji uzgodnienia projektu planu można upatrywać także w tym, że przepisy upoważniające właściwe organy tj.:

- ministra właściwego do spraw środowiska, w odniesieniu do gruntów będących własnością Skarbu Państwa;
 - marszałka - wcześniej wojewody - w odniesieniu do pozostałych gruntów leśnych,
- do rozstrzygnięcia wniosku organu wykonawczego gminy oraz szczegółowa procedura rozpoznania wniosku zostały zamieszczone w ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Specyfika zgody na zmianę przeznaczenia opiera się przy tym na tym, że nie wynika ona z milczenia organu opartego na konstrukcji tzw. dorozumianego uzgodnienia. W związku w tym wskazane w art. 25 ust. 1 ustawy o p.z.p. terminy na uzgodnienie projektu planu nie mogą mieć zastosowania do właściwego organu rozpatrującego wniosek organu wykonawczego gminy.

Wyrażenie zgody na przeznaczenie następuje w drodze decyzji administracyjnej, z tym że decyzja ta ma specyficzny charakter. **Decyzja w tym przedmiocie rozstrzyga o uprawnieniach gminy w sferze stanowienia prawa, w związku z czym dotyczy podmiotu niepozostającego formalnie na zewnątrz administracji. Podwójna konkretność tego aktu przejawia się w tym, że jest**

on skierowany do organu gminy prowadzącej procedurę planistyczną i odnosi się do konkretnej sytuacji związanej z dopuszczalnością przeznaczenia gruntów leśnych - w planie miejscowym - na cele nieleśne. Władczość i jednostronność decyzji wynika z tego, że uprawnienie gminy do przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne w planie uzależnione jest od uzyskania zgody na taką zmianę. Organ udzielający zgody rozstrzyga o wniosku organu wykonawczego na podstawie przepisów prawa, w oparciu o przyjęte ustalenia faktyczne konkretnej sprawy, które odnoszą się do powierzchni gruntów mających podlegać przekształceniu, typu siedliskowego gruntów leśnych, a także innych elementów faktycznych, które organ powinien ustalić i ocenić, co dotyczy w szczególności ekonomicznych aspektów wejścia w życie projektu przekształcenia gruntów (*vide* art. 10 ust. 1 pkt 3 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych). W przypadku gruntów leśnych istotne znaczenie mają zatem również kwestie związane z opisem taksacyjnym lasu, a więc wiekiem drzewostanu, stopniem zadrzewienia, klasą bonitacyjną drzewostanu, ale również ewentualnym statusem ochronnym, o którym mowa w art. 9 ust. 3 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, tak jak ma to miejsce w przedmiotowej sprawie.

Analizując wyjątkowość postępowania w sprawie o uzyskanie zgody na zmianę przeznaczenia, podkreślono, że w postępowaniu o wyrażenie takiej zgody, chodzi także o określenie kierunku projektowanego przestrzennego rozwoju zabudowy, co może być przedstawione w różnych wariantach. Powyższe wprost wynika z dyspozycji art. 7 ust. 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Z przepisu tego wyraźnie wynika, że organ wydający decyzje na zmianę przeznaczenia ma bezpośredni wpływ na kreowanie konkretnych możliwości rozwiązań przestrzennych przyjmowanych w ramach planu miejscowego. Powyższe oznacza również, iż organ ten może zaakceptować jakieś rozwiązanie przestrzenne, inne zaś odrzucić.

Przepis art. 7 ust. 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych daje zatem podstawy właściwemu organowi do kreacji rozwiązań przestrzennych przy podejmowaniu decyzji o wyrażeniu zgody na zmianę przeznaczenia. Powyższe oznacza, iż ustawodawca dopuścił prawną możliwość decydowania o tym, w jakim kierunku i na jakich zasadach zgoda na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne będzie wydawana, a zatem z analizowanych przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz przepisów Kpa, w sposób jednoznaczny wynika możliwość wprowadzenia warunków, pod którymi decyzja na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne, została udzielona, a których

spełnienie jest warunkiem koniecznym do możliwości skorzystania (skonsumowania) przedmiotowej decyzji (zgody) poprzez uchwalenie planu.

Należy raz jeszcze podkreślić, że w art. 3 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych wyrażona została generalna zasada ograniczania przeznaczania gruntów leśnych na cele nieleśne, natomiast w art. 6 ust. 1 ustawodawca wyraził zasadę ochrony gleb o najwyższej przydatności produkcyjnej. Powołane przepisy zawierają tym samym istotną treść normatywną w zakresie ochrony ilościowej gruntów leśnych i wyznaczają zadania organom właściwym w tych sprawach. Z kolei w art. 6 ust. 2 ww. ustawy wprowadzono obowiązek ograniczania skutków ujemnego oddziaływania na grunty leśne przy budowie, rozbudowie lub modernizacji. Przepis ten nakazuje zarówno na etapie sporządzania projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jak i na etapie projektowania inwestycji, tj. sporządzania projektu budowlanego związanego z budową, rozbudową lub modernizacją wszystkich obiektów budowlanych, zastosowanie wszelkich dostępnych rozwiązań, które ograniczą skutki ujemnego oddziaływania na chronione grunty leśne.

Z dyspozycji art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych wyraźnie wynika, że do zmiany przeznaczenia gruntów dochodzi nie tyle na skutek samej decyzji w sprawie udzielenia zgody, lecz wskutek wejścia w życie postanowień miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przewidującego przeznaczenie gruntów leśnych na cele nieleśne. Jednakże sama decyzja, w tym także władcze rozstrzygnięcia w niej zawarte, stanowi warunek konieczny do skorzystania przez gminę ze swoich uprawnień planistycznych, polegających na uchwaleniu planu miejscowego w określonym kształcie, tj. poprzez przyjęcie konkretnych rozwiązań przestrzennych uwzględniających także konkretne warunki pod którymi została wyrażona taka zgoda. Tym samym skuteczność, rozumiana jako konsumpcja, decyzji w sprawie udzielenia zgody realizuje się w płaszczyźnie wyłącznie normatywnej w wyniku uchwalenia aktu prawa miejscowego (tak też: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 17 marca 2011 r., w sprawie sygn. akt II OSK 478/10, Lex nr 1080312).

Rada Gminy Izabelin, jako organ właściwy w sprawie uchwalenia przedmiotowego planu miejscowego, jest zatem wprost związana wyrażoną zgodą i warunkami pod którymi taka zgoda została wyrażona. Odstąpienie od zasady związania ww. decyzji dotyczyć może jedynie dwóch szczególnych sytuacji. Pierwsza z nich dotyczy sytuacji, w której organ uchwałodawczy całkowicie odstępuje od dokonania zmiany przeznaczenia gruntów dla których właściwy organ udzielił takiej

zgody, przy czym owo odstępienie może być rozumiane dwojako – z jednej strony jako całkowite odstępienie od sporządzania planu miejscowego, bądź jako uchwalenie planu miejscowego bez dokonywania zmiany przeznaczenia (w takiej sytuacji przeznaczenie takiego terenu winno zostać określone jako teren lasów i określone symbolem przeznaczenia – ZL zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego), bądź też uprawniony jest do podjęcia uchwały np. częściowo wykorzystującej ww. zgodę, tj. odnoszącej się do części obszaru dla którego taką zgodę udzielono. Na taką możliwość wskazuje również judykatura, np. w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 18 stycznia 2011 r., w sprawie sygn. akt IV SA/Po 757/10, Lex nr 758610). **W żadnym jednak wypadku organ ten nie posiada uprawnień do samodzielnego zwolnienia się z warunków wykorzystania owej zgody, a więc warunków których spełnienie jest niezbędne dla skorzystania z takiej zgody. Co więcej, z prawnego charakteru decyzji z wiążącymi warunkami wynika, że w przypadku braku ich spełnienia, organ odmówiłby wyrażenia zgody na dokonanie w planie miejscowym przeznaczenia wskazanych w decyzji gruntów leśnych na cele nieleśne.**

W przedmiotowej sprawie kluczowe znaczenie ma zatem konkretna **decyzja** na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne, w ramach której w sposób wiążący wyrażono również warunki, pod którymi takiej zgody udzielono. Tym samym warunki wprowadzenia takich zgód winny zostać wprost przeniesione, przez Radę Gminy Izabelin, do ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W obrębie działek położonych we wsi Hornówek, gmina Izabelin, oznaczonych numerami ewidencyjnymi: **45/3, 170/5 i 170/6 z obrębu geodezyjnego 0008 Hornówek, jednostka ewidencyjna Izabelin, występują lasy i grunty leśne.**

Organ nadzoru wskazuje, iż zgodnie z dyspozycją art. 20 ustawy o lasach „1. *W miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego uwzględnia się ustalenia planów urządzenia lasu dotyczące granic i powierzchni lasów, w tym lasów ochronnych. 2. W ewidencji gruntów i budynków uwzględnia się ustalenia planów urządzenia lasu i uproszczonych planów urządzenia lasu dotyczące granic i powierzchni lasu.*”.

I tak działki, oznaczone numerami ewidencyjnymi:

- **45/3** z obrębu geodezyjnego 0008 Hornówek, jednostka ewidencyjna Izabelin, o powierzchni 1,0614 ha, stanowi użytek leśny klasy V (LsV) o powierzchni 1,0416 ha oraz grunty orne klasy VI (RVI) o powierzchni 0,0198 ha;
- **170/5** z obrębu geodezyjnego 0008 Hornówek, jednostka ewidencyjna Izabelin, o powierzchni 0,1760 ha, stanowi użytek leśny klasy V (LsV) o powierzchni 0,0933 ha oraz grunty orne klasy VI (RVI) o powierzchni 0,0827 ha;
- **170/6** z obrębu geodezyjnego 0008 Hornówek, jednostka ewidencyjna Izabelin, o powierzchni 0,1686 ha, stanowi użytek leśny klasy V (LsV) o powierzchni 0,0759 ha oraz tereny mieszkaniowe (B) o powierzchni 0,0927 ha.

Skoro zatem to decyzja administracyjna wydana na podstawie art. 7 ust. 1 i ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, rozstrzyga kwestię dopuszczalności przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne i stanowi podstawę do dokonania zmiany przeznaczenia w planie miejscowym, o ile jest decyzją pozytywną, tj. akceptującą dokonanie zmiany przeznaczenia, to obowiązkiem Rady Gminy Izabelin było jej uwzględnienie w całości, tj. z uwzględnieniem wszystkich warunków w niej zawartych, bądź też skorzystanie z trybu odwoławczego i tym samym kontestowanie rozstrzygnięć w niej zawartych.

Decyzja administracyjna to jednostronna czynność z zakresu prawa administracyjnego, której cechą charakterystyczną jest to, że dochodzi do skutku przez złożenie oświadczenia woli przez organ administracji publicznej. Oznacza to, że jakkolwiek strona bierze udział w procesie kształtowania treści decyzji, **to ostateczne, prawnie wiążące określenie treści decyzji należy niepodzielnie do organu administracji publicznej.** W doktrynie i orzecznictwie przyjmuje się, że minimum wymagań formalnych, jakie powinna spełniać decyzja, to: oznaczenie organu wydającego akt, wskazanie adresata aktu, rozstrzygnięcie o istocie sprawy oraz podpis osoby działającej w imieniu organu (tak: wyrok NSA w Warszawie z 20 lipca 1981 r., w sprawie sygn. akt SA 1163/81, OSP 1982, z. 9-10, poz. 169, z glosą J. Borkowskiego).

Stosownie do wymagań art. 107 § 1 Kpa decyzja powinna zawierać: oznaczenie organu administracji publicznej, datę wydania, oznaczenie strony lub stron, powołanie podstawy prawnej, rozstrzygnięcie, uzasadnienie faktyczne i prawne, pouczenie, czy i w jakim trybie służy od niej odwołanie, podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego osoby upoważnionej do wydania decyzji. **Z ww. przepisu wynika, iż jedną z integralnych części decyzji administracyjnej jest jej rozstrzygnięcie, będące w swej istocie wiążącym ustaleniem**

konsekwencji stosowanego przepisu prawa materialnego, a więc rozstrzygającym sprawę administracyjną co do jej istoty (art. 104 Kpa). Rozstrzygnięcie, zwane także osnową lub sentencją decyzji, powinno być sformułowane jasno i precyzyjnie, aby było zrozumiałe dla stron bez uzasadnienia, które nie zawsze musi być składnikiem decyzji (por. wyrok NSA w Gdańsku z 30 grudnia 1987 r., w sprawie sygn. akt SA/Gd 1045/87, ONSA 1987, nr 2, poz. 94). W swej istocie uznać należy, iż brak rozstrzygnięcia nie zezwala na uznanie danego aktu za decyzję administracyjną.

Jeżeli organ wykonawczy gminy, odpowiedzialny za proces sporządzania planu miejscowego, w tym także kierowania wniosku o wyrażenie zgody na zmianę przeznaczenia, jako strona w toczącym się postępowaniu administracyjnym, był niezadowolony z przedmiotowej decyzji to służyły mu środki odwoławcze. Stosowne pouczenie o możliwości wniesienia odwołania do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie w terminie 14 dni od dnia jej doręczenia, na tak wyrażoną decyzję znajduje się na str. 2. decyzji z 21 października 2008 r., znak: RW.RM.II/KN/6111-73/08. Brak złożenia odwołania, skutkowało akceptacją decyzji, w tym także w zakresie warunków w nim określonych.

Brak skorzystania z przedmiotowego środka odwoławczego w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji, skutkowało jej pełną akceptacją. Tym samym w obrocie prawnym znajduje się decyzja na mocy której właściwy organ wyraził zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne, pod konkretnymi warunkami, które winny zostać wprost przeniesione do ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Tymczasem brak jakichkolwiek podstaw prawnych do kwestionowania rozstrzygnięcia w niej zawartego, biorąc również pod uwagę dyspozycję art. 156 § 2 Kpa, wyrażającą trwałość decyzji administracyjnych.

Na bezwzględną konieczność uwzględnienia w sporządzanym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, warunków pod którymi została wyrażona zgoda na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne w ramach wydanych decyzji wskazuje również judykatura, przy czym najdobitniej wyrażona ona została w wyroku z 9 lipca 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 282/13, ze skargi Wojewody Mazowieckiego na uchwałę Nr LVIII/1778/2009 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z 9 lipca 2009 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru obejmującego tereny *Wesołej – Zielonej, Wesołej – Grzybowej, Wesołej – Groszówki – część I*. Powyższe stanowisko zawarte zostało m.in. na:

- str. 9 uzasadnienia ww. wyroku NSA wersy 12 – 18, w brzmieniu: *„Również zarzut skargi kasacyjnej nieuwzględnienia w planie warunków wykorzystania zgód na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne, dotyczących określenia minimalnej powierzchni działki, oraz dotyczących określenia minimalnej wielkości powierzchni biologicznie czynnej (działek leśnych bądź ich części ewidencyjnie leśnych), powiązany z naruszeniem art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, uznać należy za trafny w zakresie, w jakim skarżący wiąże go z niewłaściwym zastosowaniem.”;*
- str. 10 uzasadnienia ww. wyroku NSA wersy 15 – 21, w brzmieniu: *„Zgodzić się natomiast należy ze stanowiskiem skarżącego kasacyjnie, że wprowadzenie do planu miejscowego warunków zgód innych, niż określone w tych zgodach powoduje, że plan miejscowy jest niezgodny z decyzjami wyrażającymi zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów. Dlatego Sąd był zobowiązany sprawdzić uwzględnienie zakazów zawartych w decyzjach, dotyczących gruntów leśnych objętych zaskarżoną Uchwałą, po to, by stwierdzić, czy zachowano wymogi określone w przytoczonym w uzasadnieniu wyroku art. 10 ust. 1 pkt 8 u.z.p.”;*
- str. 10 uzasadnienia ww. wyroku NSA wersy 30 – 33, w brzmieniu: *„Zatem, WSA w Warszawie orzekający w niniejszej sprawie był obowiązany ocenić zaskarżoną Uchwałę pod kątem uwzględnienia zawartych w w/w decyzjach warunków dotyczących zmiany przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne, objętych Planem.”.*

Powyższe stanowisko znajduje również odzwierciedlenie w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego:

- z 12 grudnia 2019 r. w sprawie sygn. akt. II OSK 307/18 (publ. LEX nr 2799464): *„Nietrafne okazały się również kolejne zarzuty kasacyjne dotyczące oceny Sądu Wojewódzkiego, zgodnie z którą warunki zawarte w decyzjach wyrażających zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne były wiążące na etapie sporządzenia planu miejscowego i powinny zostać implementowane do treści planu w zakresie ustaleń określonych na podstawie art. 10 ust. 1 pkt 8 u.p.z. Sąd Wojewódzki zasadnie uwzględnił stanowisko Wojewody, który wykazał w skardze, że w zakresie części działek, co do których uzyskano decyzje na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne, do treści planu nie wprowadzono warunków zawartych w tych decyzjach, tj. nakazu, że maksymalna powierzchnia wyłączenia z produkcji tzw. trwałego wylesienia pod realizację inwestycji wyniesie do 20%, nie więcej jednak niż 400 m², oraz warunku utrzymania trwałej uprawy leśnej na pozostałej powierzchni. W uzasadnieniu wyroku*

wskazano prawidłowo, że Rada Miasta nie mogła skutecznie w niniejszej sprawie podważyć legalności warunków zawartych w omawianych decyzjach, skoro ich nie zaskarżyła w stosownym trybie. Nie sposób zgodzić się z zarzutami Rady Miasta, że warunki zawarte w decyzjach Wojewody w przedmiocie wyrażonych zgód na przeznaczenie wyznaczonych gruntów leśnych na cele nieleśne miały charakter niewiążących zaleceń. Zaznaczyć należy, że przedmiotowe warunki stanowią element rozstrzygnięć zawartych w decyzjach, a wyrażenie zgody na zmianę przeznaczenia określonych gruntów leśnych na cele nieleśne uwarunkowane zostało wprowadzeniem w treści miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ograniczeń wskazanych przez Wojewodę. Według koncepcji decyzji jako aktu stosowania prawa, rozstrzygnięcie - to wiążące ustalenie konsekwencji stosowanego przepisu prawa materialnego; w tym sensie decyzja rozstrzyga sprawę administracyjną co do jej istoty (zob. M. Jaśkowska, A. Wróbel, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, LEX a Wolters Kluwer business, Warszawa 2009, s. 543). W okolicznościach niniejszej sprawy określenie warunków w sentencji decyzji z 12 lutego 2003 r. i 23 grudnia 2004 r. jednoznacznie wyrażało wolę organu załatwiającego sprawę, że są one integralną częścią rozstrzygnięć w przedmiocie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne. Trafnie zatem podnosił Wojewoda, a następnie Sąd Wojewódzki, że niezaskarżenie decyzji w odpowiednim trybie skutkowało obowiązkiem wprowadzenia do treści planu warunków związanych ze zmianą przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne. W konsekwencji należało uznać, że ustalenia planu miejscowego - niezgodne z warunkami zawartymi w decyzjach wyrażających zgodę na zmianę przeznaczenia określonych działek gruntowych - naruszają art. 7 ust. 1 i ust. 2 u.o.g.r.l. w zw. z art. 9 ust. 1 i art. 10 ust. 1 pkt 8 u.z.p. Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w wyrokach zapadłych w podobnych sprawach (por. wyroki NSA: z 9 lipca 2014 r., II OSK 282/13; z 18 kwietnia 2018 r., II OSK 2067/17). Naczelny Sąd Administracyjny wyraził w nich pogląd, że jeżeli gmina decyduje się przeznaczyć w planie miejscowym grunty leśne bądź ich część na cele nieleśne to wówczas obowiązana jest przestrzegać warunków określonych przez właściwy organ w decyzji zezwalającej na przeznaczenie gruntów leśnych na cele nieleśne. Dotyczy to m.in. celu na jaki grunty leśne mają być przeznaczone, zachowania określonego w decyzji minimum powierzchni biologicznie czynnej, dopuszczalnej powierzchni określonej zabudowy, minimalnej powierzchni działek powstałych w wyniku ich wtórnego podziału. Właściwy organ wyraża bowiem zgodę na przeznaczenie gruntów leśnych na ściśle określone cele i pod warunkiem zachowania określonych w decyzji wymogów. Naczelny Sąd

Administracyjny zaznaczył, że warunki określone w takiej decyzji są bezwzględnie wiążące dla organów gminy. Gmina jest zatem obowiązana zachować określone w decyzjach wymogi, mające na celu ochronę gruntów leśnych.”.

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

Istotność naruszenia zasad i trybu sporządzania planu miejscowego należy przy tym kwalifikować, jako bezwzględny wymóg spełnienia dyspozycji przepisów, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym. Istotność powyższych naruszeń należy również kwalifikować przez pryzmat rozwiązań przestrzennych w nim przyjętych.

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 nieściśłość 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.

W odniesieniu do podstaw stwierdzenia nieważności aktów organu samorządowego przyjmuje się, że już z samego brzmienia art. 91 ust. 1 w związku z art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż tylko istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały (aktu) organu gminy. **Za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być akceptowane w demokratycznym państwie prawnym. Zalicza się do nich między innymi naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał** (por. M. Stahl, Z. Kmiecik: w Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, str. 101-102). Na powyższe wskazuje również stanowisko judykatury, w tym m.in. wyrażone w wyroku Wojewódzkiego Sądu

Administracyjnego w Warszawie z 10 października 2017 r. sygn. akt IV SA/Wa 837/17, w którym Sąd stwierdził: „*Za istotne naruszenie prawa uznaje się bowiem uchybienie prowadzące do takich skutków, które nie mogą zostać zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym, które wpływają na treść uchwały. Do takich uchybień należą między innymi: naruszenie przepisów prawa wyznaczających kompetencje do wydania aktu, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał, jeżeli na skutek tego naruszenia zapadła uchwała innej treści, niż gdyby naruszenie nie nastąpiło.*”.

Wobec ogólnie wyznaczonych wskazanymi przepisami ram prawnych i podstaw stwierdzenia nieważności aktów organów jednostek samorządu terytorialnego, wykładnia poszczególnych pojęć użytych w treści tych przepisów dokonywana jest w orzecznictwie sądów administracyjnych, przy uwzględnianiu poglądów doktryny.

Wskazana regulacja, określając kategorie wad (istotne naruszenie prawa, nieistotne naruszenie prawa), wyznacza podstawy do stwierdzenia nieważności uchwały. Za nieistotne naruszenia prawa uznaje się naruszenia drobne, niedotyczące istoty zagadnienia, a zatem będą to takie naruszenia prawa jak błąd lub nieścisłość prawna niemająca wpływu na materialną treść uchwały. **Natomiast do kategorii istotnych naruszeń należy zaliczyć naruszenia znaczące, wpływające na treść uchwały, dotyczące meritum sprawy jak np.** naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, przepisów podstawy prawnej podejmowanych uchwał, przepisów ustrojowych, **przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię** – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.

Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 16 września 2008 r., w sprawie sygn. akt SK 76/06 (publ. OTK-A 2008/7/121, Dz. U. z 2008 r. Nr 170, poz. 1053), wydanego na tle kontroli konstytucyjnej dotyczącej art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wyjaśnił, że: „*Działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności, zgodnie z art. 171 ust. 1 Konstytucji RP. Sprawowanie nadzoru ustrojodawca powierzył Prezesowi Rady Ministrów, wojewodom i regionalnym izbom obrachunkowym (art. 171 ust. 2 Konstytucji RP). Nadzór nad działalnością samorządu sprawowany jest według kryterium legalności.*”.

Z powyższego wynika, że Konstytucja RP poddaje nadzorowi całą działalność samorządu terytorialnego wyłącznie z punktu widzenia legalności. Oznacza to, że organ nadzoru może badać działalność jednostki samorządu tylko co do jej zgodności z prawem powszechnie obowiązującym.

Organy nadzoru mogą zatem wkraczać w działalność samorządu tylko wówczas, gdy zostanie naruszone prawo, nie są zaś upoważnione do oceny celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez samorząd (Komentarz do Konstytucji RP, Małgorzata Masternak - Kubiak).

Zgodnie z zasadą praworządności, wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej **mają obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa**. Zobowiązanie organu do działania w granicach prawa oznacza w szczególności, że organ władzy publicznej powinien przestrzegać wszelkich norm związanych z kompetencjami tego organu, przy czym nie chodzi tu tylko o prawo materialne i ustrojowe, lecz także o normy procesowe (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 22 września 2006 r. w sprawie sygn. akt U 4/06, publ. Legalis numer 79197). Z punktu widzenia wszelkich regulacji procesowych istotne jest także, że z **zasady legalizmu wynika obowiązek rzetelnego wykonywania przez organy władzy publicznej powierzonych im zadań** (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 czerwca 2002 r., w sprawie sygn. akt P 13/01, publ. Legalis numer 54429), przy czym w wyroku tym Trybunał stwierdził również, że zasada ta oznacza, że *„na organy władzy publicznej nałożony jest obowiązek działania na podstawie oraz w granicach prawa (art. 7 Konstytucji). Ich działania, podstawa i granice tych działań powinny być ściśle wyznaczone przez prawo. Niedopuszczalne jest zatem działanie bez podstawy prawnej - wykraczające poza te granice (por. np. wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., P 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138).”*.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr LVI/440/22 Rady Gminy Izabelin z 24 maja 2022 r. *„w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Hornówek, część D”*, w części ustaleń, o których mowa w sentencji 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, na podstawie 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.

Konstanty Radziwiłł
Wojewoda Mazowiecki

/podpisano bezpiecznym podpisem elektronicznym
weryfikowanym ważnym kwalifikowanym certyfikatem/