



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 24 grudnia 2015 r.

Poz. 11655

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR LEX-I.4131.269.2015.RM WOJEWODY MAZOWIECKIEGO

z dnia 17 grudnia 2015 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1515)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XIII.115.2015 Rady Miejskiej w Halinowie z dnia 12 listopada 2015 r. w sprawie *miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miejscowości Stary Konik – część B, gmina Halinów.*

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 12 listopada 2015 r. Rada Miejska w Halinowie podjęła uchwałę Nr XIII.115.2015 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miejscowości Stary Konik – część B, gmina Halinów.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz na podstawie art. 20 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2015 r. poz. 199 z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”.

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

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

Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi 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 zawartością aktu planistycznego (część tekstowa, graficzna), zawartych w nim ustaleń. Zawartość aktu planistycznego określona została w art. 15 ustawy o p.z.p.

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

Zasady sporządzania planu miejscowego rozumiane, jako wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy, dotyczące m.in. zawartych w akcie planistycznym ustaleń [vide Z. Niewiadomski (red.), Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Warszawa 2004, s. 253], określa m.in. art. 15 ustawy o p.z.p.

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

- wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury (art. 1 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p.);
- walory architektoniczne i krajobrazowe (art. 1 ust. 2 pkt 2 ustawy o p.z.p.);
- wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych (art. 1 ust. 2 pkt 3 ustawy o p.z.p.);
- wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej (art. 1 ust. 2 pkt 4 ustawy o p.z.p.);
- wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia (art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p.);
- prawo własności (art. 1 ust. 2 pkt 7 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.

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

W pierwszym rzędzie wskazać należy, iż w dniu 24 listopada 2015 r. pismem znak: LEX-I.4131.269.2015.RM Wojewoda Mazowiecki zawiadomił o wszczęciu postępowania nadzorczego w przedmiocie ww. uchwały. Organ nadzoru działając na podstawie art. 88 ustawy o samorządzie gminnym, zawiadamiając o wszczęciu postępowania nadzorczego wniósł także o przekazanie:

- projektu planu miejscowego oraz prognozy oddziaływania na środowisko, w wersji, która podlegała wyłożeniu do publicznego wglądu;
- uwierzytelnionych kopii dokumentacji prac planistycznych, o której mowa w art. 20 ust. 2 ustawy o p.z.p.,
- uwierzytelnionej kopii obowiązującego planu miejscowego, dla obszaru objętego ww. uchwałą, a także o wskazanie podstaw do stwierdzenia, iż ustalenia planu miejscowego pozostają w zgodności z ustaleniami obowiązującego Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Halinów, a także wykazania podstaw prawnych odnośnie oświadczenia o braku konieczności powtórzenia czynności planistycznych, w wyniku uwzględnienia uwag, znajdującego się w dokumentacji prac planistycznych.

Przedmiotowe zawiadomienie zostało doręczone Radzie Miejskiej Halinowie w dniu 27 listopada 2015 r., a zatem wyznaczony w zawiadomieniu termin 3 dni roboczych na uzupełnienie dokumentacji prac planistycznych oraz na złożenie stosownych wyjaśnień upłynął z dniem 3 grudnia 2015 r.

Rada Miejska w Halinowie, jak i organ wykonawczy gminy pomimo ciążącym na nim obowiązku przekazania pełnej dokumentacji prac planistycznych (*vide* art. 20 ust. 2 ustawy o p.z.p.), a także obowiązku informacyjnym, o którym mowa w art. 88 ustawy o samorządzie gminnym, niezbędnym do dokonania czynności nadzorczych nie udzielił jakichkolwiek informacji, jak i nie przekazał podstawowych elementów dokumentacji prac planistycznych potwierdzających dokonanie czynności, o których mowa w art. 17 ustawy o p.z.p.

Biorąc pod uwagę powyższe, jak i mając na uwadze fakt, iż w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego poinformowano także, iż brak udzielenia odpowiedzi w wyznaczonym terminie skutkować będzie rozpoznaniem sprawy na podstawie dotychczas zgromadzonych dokumentów w sprawie, ocenę prawną dokonano na podstawie przedstawionej niepełnej dokumentacji prac planistycznych.

Przechodząc do oceny merytorycznej podjętej uchwały wskazać należy, iż miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, a jego ustalenia mają moc przepisów powszechnie obowiązujących. Tryb jego sporządzania i uchwalania został zatem w sposób sformalizowany, szczegółowo uregulowany w art. 17 ustawy o p.z.p. W przepisie tym określono **kolejno** przebieg procesu sporządzania projektu planu miejscowego i ustanawiania tego planu, wskazano właściwości organów w tym procesie, uczestników postępowania i ich uprawnienia oraz ustalono terminy wykonywania przewidzianych czynności.

Organ nadzoru wskazuje, że już ze zdania wprowadzającego do art. 17 ustawy o p.z.p. wynika konieczność przestrzegania procedury w kolejnych sekwencjach określonych w ww. przepisie. Powyższe oznacza, że już samo niezachowanie kolejno po sobie następujących czynności należy kwalifikować, jako naruszenie trybu sporządzania planu miejscowego.

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

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

- ogłoszeniu w prasie miejscowej oraz przez obwieszczenie, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu, określając przy tym formę, miejsce i termin składania wniosków do planu, nie krótszy niż 21 dni od dnia ogłoszenia (art. 17 pkt 1 ustawy o p.z.p.);
- zawiadomieniu, na piśmie, o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu instytucje i organy właściwe do uzgadniania i opiniowania planu (art. 17 pkt 2 ustawy o p.z.p.);
- sporządzeniu projektu planu miejscowego wraz z prognozą oddziaływania na środowisko oraz skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego (art. 17 pkt 4 i 5 ustawy o p.z.p.);
- wystąpieniu o: opinie i uzgodnienie projektu planu miejscowego, a także o wyrażenie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, jeżeli wymagają tego przepisy odrębne (art. 17 pkt 6 ustawy o p.z.p.);
- wprowadzeniu zmian wynikających z uzyskanych opinii i dokonanych uzgodnień oraz ogłoszeniu, o wyłożeniu projektu planu do publicznego wglądu na co najmniej 7 dni przed dniem wyłożenia, a także wyłożeniu tego projektu wraz z prognozą oddziaływania na środowisko do publicznego wglądu na okres co najmniej 21 dni, zorganizowaniu w tym

- czasie dyskusji publicznej nad przyjętymi w projekcie planu rozwiązaniami (art. 17 pkt 9 ustawy o p.z.p.);
- wyznaczeniu terminu, w którym osoby fizyczne i prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej mogą wносить uwagi dotyczące projektu planu (art. 17 pkt 11 ustawy o p.z.p.);
 - rozpatrzeniu uwag w terminie nie dłuższym niż 21 dni od dnia upływu terminu ich składania (art. 17 pkt 12 ustawy o p.z.p.);
 - **wprowadzeniu zmian do projektu planu miejscowego wynikających z rozpatrzenia uwag, a następnie w niezbędnym zakresie ponowieniu uzgodnień** (art. 17 pkt 13 ustawy o p.z.p.);
 - **przedstawieniu radzie gminy projektu planu miejscowego wraz z listą nieuwzględnionych uwag** (art. 17 pkt 14 ustawy o p.z.p.).

Z kolei z art. 19 ust. 1 ustawy o p.z.p. wynika, że jeżeli uwaga nieuwzględniona przez organ wykonawczy gminy została uwzględniona przez jej organ uchwałodawczy, to procedurę planistyczną powtarza się w niezbędnym zakresie (przepis nie zawęża tego zakresu do uzgodnień). „*Mimo rozbieżności pomiędzy treścią art. 17 pkt 13 i art. 19 ust. 1 u.p.z.p. nie można uznać, że jeżeli uwaga zostanie uwzględniona przez organ wykonawczy, to procedurę planistyczną powtarza się tylko w zakresie koniecznych uzgodnień, natomiast jeżeli uwaga nieuwzględniona przez organ wykonawczy gminy została uwzględniona przez radę gminy, to procedurę planistyczną powtarza się w szerszym zakresie. Nie sposób bowiem zaakceptować, aby uwagi o takim samym charakterze i o takim samym znaczeniu dla interesu publicznego i indywidualnego wywoływały inne skutki w zależności od tego, na jakim etapie i przez który organ zostaną uwzględnione. Dokonując wykładni powołanych przepisów, należy w związku z tym przyjąć, że także w przypadku uwzględnienia uwagi przez organ wykonawczy gminy należy ponowić procedurę planistyczną w niezbędnym dla dokonanej w projekcie zmiany zakresie, a nie tylko w zakresie uzgodnień z właściwymi organami. Oznacza to, że jeżeli charakter zmiany będzie to uzasadniał, konieczne może być także ponowne wyłożenie zmienionego projektu planu do publicznego wglądu* (por. wyrok NSA z dnia 4 sierpnia 2011 r., II OSK 168/11, LEX nr 1069038; wyrok NSA z dnia 15 kwietnia 2008 r., II OSK 17/08, LEX nr 470949).” (Ostrowska Anna, Komentarz praktyczny: Czynności organów gminy poprzedzające uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – udział społeczeństwa i ponowienie czynności planistycznych, LEX/el. 2012).

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

Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie wskazał również, w wyroku z dnia 2 października 2012 r., Sygn. akt II OSK 1426/12, iż: „Analizując w pierwszej kolejności problem zmiany

wyłożonego projektu planu miejscowego, do której doszło w wyniku uwzględnienia przez organ planistyczny nowych okoliczności, mając na uwadze art. 17 w zw. z art. 19 ust. 1 ustawy o p.z.p., należy podkreślić, że to charakter i rozmiar dokonanych zmian będzie decydujący dla ewentualnej konieczności ponowienia procedury planistycznej. W sytuacji, zatem gdy dokonane zmiany będą miały charakter jednostkowy, niewywierający wpływu na sytuację prawną sąsiednich nieruchomości, mogą one zostać wprowadzone bez konieczności ponowienia procedury planistycznej. Dopiero wprowadzenie zmian o charakterze ogólniejszym oraz w sytuacji istnienia konfliktu interesów różnych grup właścicieli działek położonych na obszarze objętym zmianami, powtórzenie czynności planistycznych w tym zakresie należy uznać za konieczne”.

Z przywołanych powyżej regulacji dotyczących przedstawiania radzie projektu planu miejscowego wraz z listą nieuwzględnionych uwag wynika niezbicie, że radzie należy przedłożyć uwagi nieuwzględnione bowiem to rada jako uprawniony organ do uchwalenia planu jest właściwa do ostatecznego rozstrzygnięcia co do zgłoszonych uwag.

Z dokonanej przez organ nadzoru dostępnej analizy dokumentacji prac planistycznych wynika, iż projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla miejscowości Stary Konik, procedowany w oparciu o uchwały Rady Miejskiej w Halinowie Nr XIX.163.2012 z dnia 8 lutego 2012 r., zmienionej uchwałą Nr IV.39.2015 z dnia 30 stycznia 2015 r. został wyłożony do publicznego wglądu, jedynie w dniach od 8 kwietnia do 29 kwietnia 2015 r. Informację o wyłożeniu do publicznego wglądu ww. projektu planu miejscowego zamieszono poprzez:

- obwieszczenie Burmistrza Halinowa zamieszczone w dniu 23 marca 2015 r. na tablicy ogłoszeń Urzędu Miejskiego w Halinowie;
- obwieszczenie Burmistrza Halinowa zamieszczone w dniu 25 marca 2015 r. na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu Miejskiego w Halinowie;
- obwieszczenie Burmistrza Halinowa zamieszczone w dniu 26 marca 2015 r. na tablicy ogłoszeń sołectwa Stary Konik;
- ogłoszenie Burmistrza Halinowa zamieszczone w dniu 31 marca 2015 r. w Tygodniku „Lokalna” nr 14 (576).

W przewidzianym, w ww. ogłoszeniach i obwieszczeniach, terminie tj. do dnia 15 maja 2015 r. do projektu planu miejscowego wpłynęło łącznie 12 uwag.

W dniu 20 sierpnia 2015 r. Rada Miejska w Halinowie podjęła uchwałę Nr X.89.2015 dokonując zmiany uchwały w sprawie przystąpienia do sprowadzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miejscowości Stary Konik, gmina Halinów, wydzielając z pierwotnych granic projektu planu miejscowego dwa obszary, przeznaczone do odrębnego sporządzania i uchwalania.

Wydzielenie nowych granic obszarów objętych przyszłym planem, oznaczonych, jako część A i część B, nastąpiło więc po upływie 3 miesięcy od dnia zakończenia zbierania uwag i blisko 4 miesiące od zakończenia wyłożenia pierwotnego projektu planu miejscowego.

Biorąc pod uwagę powyższe wskazać należy, iż z 12 uwag wniesionych do projektu planu dla obszaru wsi Stary Konik, 5 z nich dotyczyło bezpośrednio rozwiązań przestrzennych wydzielonej z dniem 20 sierpnia 2015 r. części B.

Z dokonanej przez organ nadzoru analizy treści wniesionych uwag wynika, iż jedna z nich, dotycząca działki oznaczonej numerem ewidencyjnym 9/7 z obrębu 0014, jednostka ewidencyjna Halinów, została zakwalifikowana przez organ wykonawczy gminy, jako uwzględniona. Tymczasem z treści wniesionej uwagi wynika, iż jej właściciel wnioskował „o zmianę przeznaczenia działki na trzy strefy usługową mieszkaniową i usługową”, załączając przy tym szkic orientacyjny ww. terenów, w podziale na tereny: U, MN i U, sporządzony na projekcie rysunku planu miejscowego w wersji wyłożonej do publicznego wglądu. Pomimo wniesionej uwagi (uznanej za uwzględnioną) w miejsce wnioskowanego terenu usług (tereny oznaczone symbolem U

znajdujące się w północnej części działki), dokonano zmiany przeznaczenia z terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej (projektowana jednostka terenowa 7MN), na tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i usługowej (jednostka terenowa 1MNU). Wnoszący uwagę wnioskował również o pozostawienie części terenu, jako terenu zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej w miejscu istniejącego budynku jednorodzinnej. Tymczasem dokonano zmiany przeznaczenia z terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej (projektowana jednostka terenowa 7MN), na tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i usługowej (jednostka terenowa 1MNU).

W tej sytuacji organ wykonawczy nie mógł uznać, iż przedmiotowa uwaga została w całości uwzględniona, a tym samym na podstawie dyspozycji art. 17 pkt 14 ustawy o p.z.p., winna ona zostać przedłożona Radzie Miejskiej w Halinowie do rozpatrzenia. Brak jej przedstawienia organowi uchwałodawczemu stanowi naruszenie trybu sporządzania planu miejscowego.

Jak podkreślono wyżej w każdym przypadku naruszenia trybu sporządzania planu należy dokonać indywidualnej oceny, czy przyjęte ustalenia planistyczne są odmienne od tych, które by zapadły gdyby nie doszło do takiego naruszenia trybu sporządzenia planu. Jeśli bowiem przyjęte rozwiązania planistyczne są inne niż te, które by zapadły gdyby nie doszło do naruszenia trybu sporządzenia planu, to takie naruszenie miałoby charakter istotnego naruszenia.

W ocenie organu nadzoru naruszenie to ma charakter istotny. Przede wszystkim podkreślić należy, iż w obszarze objętym planem wyodrębniono szereg jednostek terenowych, dla których przyjęto różne rozwiązania przestrzenne. Odnosząc się wprost do wniesionej uwagi zauważyć należy, iż tereny oznaczone symbolem:

- MN, stanowią tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, dla których określono następujące parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy:
 - maksymalny wskaźnik powierzchni zabudowy: 20% powierzchni działki budowlanej;
 - minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej: 60% powierzchni działki budowlanej;
 - wskaźniki intensywności zabudowy: od 0,01 do 0,5 dla działki budowlanej;
 - maksymalna wysokość zabudowy przeznaczenia podstawowego uzależniona od geometrii dachu nie więcej jednak niż do 12,0 m;
- MNU, stanowią tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i usługowej, dla których określono następujące parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy:
 - maksymalny wskaźnik powierzchni zabudowy: 30% powierzchni działki budowlanej;
 - minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej: 60% powierzchni działki budowlanej;
 - wskaźniki intensywności zabudowy: od 0,01 do 0,5 dla działki budowlanej;
 - maksymalna wysokość zabudowy przeznaczenia podstawowego uzależniona od geometrii dachu nie więcej jednak niż do 12,0 m;
- U, stanowią tereny zabudowy usługowej, dla których określono następujące parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy:
 - maksymalny wskaźnik powierzchni zabudowy: 40% powierzchni działki budowlanej;
 - minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej: 40% powierzchni działki budowlanej;
 - wskaźniki intensywności zabudowy: od 0,01 do 0,8 dla działki budowlanej;
 - maksymalna wysokość zabudowy przeznaczenia podstawowego uzależniona od geometrii dachu nie więcej jednak niż do 12,0 m.

Zgodnie z wyłożonym projektem planu miejscowego część działki wnoszącego uwagę stanowiła tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej (projektowana jednostka terenowa 7MN), zaś w uchwalonym planie stanowi teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i usługowej

(jednostka terenowa 1MNU). Skoro wnoszący uwagę wnioskował o dokonanie zmiany przeznaczenia projektowanej jednostki 7MN na tereny usług oraz o pozostawienie przeznaczenia mieszkaniowego jednorodzinne na części tej jednostki, to oznacza, iż uchwalając plan pomimo wniesionej uwagi dokonano nie tylko zmiany przeznaczenia na tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i usługowej, ale działanie to oznacza również zmianę parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu.

W tej sytuacji nie ulega wątpliwości, iż faktyczne uwzględnienie uwagi winno wiązać się z innymi rozwiązaniami przestrzennymi aniżeli te, które przyjęto w uchwalonym planie w odniesieniu do całej jednostki terenowej oznaczonej symbolem 1MNU. Co więcej proponowane w złożonej uwadze rozwiązania pozostawałyby w zgodności z rozwiązaniami przyjętymi w obowiązującym *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Halinów* przyjętym uchwałą Rady Miejskiej w Halinowie Nr XXXVIII/333/10 z dnia 11 marca 2010 r.

Analogiczna sytuacja dotyczy przyjętych rozwiązań przestrzennych dla działki oznaczonej numerem ewidencyjnym 121 z obrębu 0014, jednostka ewidencyjna Halinów. Zgodnie z projektem planu wyłożonym do publicznego wglądu, działka ta została przeznaczona: pod zabudowę mieszkaniową jednorodziną (projektowana jednostka terenowa 8MN), drogę publiczną klasy dojazdowej (projektowana jednostka terenowa 7KDD) oraz pod usługi (projektowana jednostka terenowa 5U). Właściciel przedmiotowej nieruchomości wniósł dwie uwagi (z dnia 8 maja 2015 r. i 15 maja 2015 r.) lecz jedynie dotyczącą projektowanego terenu 5U. Powyższe oznacza, iż właściciel działki, zaakceptował pozostałe rozwiązania przestrzenne, które jednakże zostały przez organ wykonawczy gminy zmienione, bowiem projektowany teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej został zmieniony na teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i usługowej stanowiąc obecnie teren oznaczony symbolem 2MNU.

Z dokonanej przez organ nadzoru dalszej analizy złożonych uwag do projektu planu miejscowego wyłożonego do publicznego wglądu wynika, że projekt ten w stosunku do podjętej uchwały uległ radykalnym zmianom. Do najważniejszych z nich zaliczyć możemy zmiany w zakresie przeznaczenia terenu ale także zasad zagospodarowania i zabudowy. W stosunku do projektu planu wprowadzono zmiany polegające na dokonaniu zmiany przeznaczenia:

- części działki oznaczonej numerem ewidencyjnym 8/3 z obrębu 0014, jednostka ewidencyjna Halinów; w projekcie planu cała działka znajdowała się na projektowanym terenie 5U; w uchwalonym planie część działki (częściowo z istniejącą zabudową) zmieniła swoje przeznaczenie na tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej (jednostka terenowa 1MN), pozostała część stanowi teren zabudowy usługowej (jednostka terenowa 1U);
- części działki oznaczonej numerem ewidencyjnym 8/5 z obrębu 0014, jednostka ewidencyjna Halinów; w projekcie planu cała działka znajdowała się na projektowanym terenie 5U; w uchwalonym planie część działki zmieniła swoje przeznaczenie na tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej (jednostka terenowa 1MN), pozostała część stanowi teren zabudowy usługowej (jednostka terenowa 1U), przy czym cała działka jest niezabudowana;
- całej działki oznaczonej numerem ewidencyjnym 8/6 z obrębu 0014, jednostka ewidencyjna Halinów; w projekcie planu cała działka znajdowała się na projektowanym terenie 5U obecnie zaś stanowi teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej (jednostka terenowa 1MN), przy czym działka ta jest częściowo zabudowana;
- części działki oznaczonej numerem ewidencyjnym 9/1 z obrębu 0014, jednostka ewidencyjna Halinów; w projekcie planu cała działka znajdowała się na projektowanym terenie 5U; w uchwalonym planie część działki (tylko częściowo z istniejącą zabudową) zmieniła swoje przeznaczenie na tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej (jednostka terenowa 1MN), pozostała część stanowi teren zabudowy usługowej (jednostka terenowa 1U);
- części działki oznaczonej numerem ewidencyjnym 9/7 z obrębu 0014, jednostka ewidencyjna Halinów; w projekcie planu część działki znajdowała się na projektowanym terenie 1MN;

- w uchwalonym planie część ta stanowi teren 1MNU (o czym mowa była szerzej we wcześniejszej części uzasadnienia rozstrzygnięcia);
- całej działki oznaczonej numerem ewidencyjnym 9/8 z obrębu 0014, jednostka ewidencyjna Halinów; w projekcie planu cała działka znajdowała się na projektowanym terenie 6U obecnie zaś stanowi teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej (jednostka terenowa 2MN), przy czym cała działka jest niezabudowana;
 - części działki oznaczonej numerem ewidencyjnym 121 oraz całej działki numer 122 z obrębu 0014, jednostka ewidencyjna Halinów; w projekcie planu stanowiły one tereny zabudowy usługowej w ramach projektowanego terenu 5U obecnie zaś stanowią tereny usług, produkcji, składów i magazynów (jednostka terenowa 1PU);
 - części działki oznaczonej numerem ewidencyjnym 121 z obrębu 0014, jednostka ewidencyjna Halinów; w projekcie planu ta część działki stanowiła teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej (projektowana jednostka terenowa 8MN), obecnie zaś tereny zabudowy mieszkaniowo – usługowej (teren 2MNU).

Ponadto dokonano zmiany usytuowania nieprzekraczalnej linii zabudowy w odniesieniu do części działki oznaczonej numerem ewidencyjnym 8/1 z obrębu 0014, jednostka ewidencyjna Halinów. Znaczna część tej działki w projekcie planu miejscowego stanowiła projektowaną jednostkę terenową 4U wyłączoną z zabudowy, zaś w uchwalonym planie część tej działki stanowi teren oznaczony symbolem 1U, z możliwością zabudowy kubaturowej.

Skutkiem dokonanej zmiany przeznaczenia wskazanych powyżej terenów, są zmiany ustaleń w zakresie zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu. Należy bowiem podkreślić, iż dla każdej z form przeznaczenia są one różne.

Z powyższej analizy wynika zatem, iż rozwiązania przestrzenne, dotyczące przeznaczenia terenu, a także w zakresie zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania dla poszczególnych terenów, przyjęte na sesji Rady Miejskiej w Halinowie w dniu 12 listopada 2015 r., odbiegają w sposób istotny od tych przedstawionych w trakcie wyłożenia projektu planu do publicznego wglądu, w dniach od 8 kwietnia do 29 kwietnia 2015 r.

Z powyższej analizy wynika zatem, że wprowadzone zmiany nie zostały wprowadzone tylko na skutek wniesionych uwag, ale także na skutek zmian wprowadzonych przez organ wykonawczy gminy po jego wyłożeniu do publicznego wglądu, które są efektem zmiany prowadzenia polityki przestrzennej przez władze gminy, w odniesieniu do obszaru objętego planem miejscowym.

Ponadto organ wykonawczy gminy pomimo formalnego rozstrzygnięcia o uwzględnieniu uwagi nie uwzględnił zgłoszonych w nim żądań, co oznacza, iż przedmiotowa uwaga, jako częściowo nieuwzględniona winna być przekazania radzie miejskiej do rozstrzygnięcia.

Powyższe stanowi o naruszeniu art. 17 pkt 13 i 14 a także art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. i stanowi istotne naruszenie trybu sporządzania planu miejscowego.

Organ nadzoru wskazuje, że pod pojęciem istotnego naruszenia trybu procedury planistycznej będzie się również mieścił brak stosownego uzgodnienia projektu planu miejscowego. Zgodnie bowiem z treścią art. 17 pkt 6 lit. b ustawy o p.z.p., Wójt, burmistrz albo prezydent miasta po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego, uzgadnia projekt planu z organami o których mowa w ww. przepisie, w tym również z właściwym zarządcą drogi, jeżeli sposób zagospodarowania gruntów przyległych do pasa drogowego lub zmiana tego sposobu mogą mieć wpływ na ruch drogowy lub samą drogę (*quod vide* art. 17 pkt 6 lit. b tiret trzecie ustawy o p.z.p.). do czego zobowiązuje również art. 17 pkt 13 ustawy o p.z.p., w brzmieniu „Wójt, burmistrz albo prezydent miasta po podjęciu przez radę gminy uchwały o

przystąpieniu

do sporządzania planu miejscowego kolejno: (...) 13) wprowadza zmiany do projektu planu miejscowego wynikające z rozpatrzenia uwag, o których mowa w pkt 11, a następnie w niezbędnym zakresie ponawia uzgodnienia;”.

W granicach obszaru objętego planem miejscowym, znajduje się teren drogi publicznej klasy głównej ruchu przyspieszonego oznaczony symbolem 1KDGP, będący drogą publiczną kategorii krajowej. Bezpośrednio do przedmiotowej drogi przylegają tereny oznaczone symbolami: 1U, 2U, 1MN oraz 1PU. Stosownie do ustaleń:

- § 18 pkt 6 uchwały w odniesieniu do terenu 1MN;
- § 20 pkt 6 uchwały w odniesieniu do terenów 1U i 2U,

obsługa komunikacyjna odbywać się ma z przyległych dróg, a więc także z drogi krajowej. Z kolei obsługa komunikacyjna terenu 1PU, zgodnie z ustaleniami § 21 pkt 6 uchwały, odbywać się ma „za pośrednictwem istniejących zjazdów z drogi oznaczonej symbolem 1KDGP”.

Z przedłożonej dokumentacji prac planistycznych wynika, iż organ wykonawczy gminy, działając w oparciu o cytowany wyżej przepis art. 17 pkt 7 lit. b tiret trzecie ustawy o p.z.p., pismem z dnia 13 sierpnia 2013 r. znak: RGPP.6721.16.8.2013, wystąpił do *Generalnej Dyrekcji Dróg i Autostrad w Warszawie*, z wnioskiem o dokonanie uzgodnień projektu „miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miejscowości Stary Konik”, zwanego dalej „projektem planu”. Ze zwrotnego potwierdzenia odbioru, dołączonego do dokumentacji prac planistycznych wynika, iż właściwy organ otrzymał projekt planu, w dniu 16 sierpnia 2013 r. W piśmie tym wyznaczono 14 dniowy termin na dokonanie uzgodnienia.

Dyrektor Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad, Oddział w Warszawie, zwany dalej „GDDKiA”, postanowieniem znak: GDDKiA-O/WA-P.5.1- 400p/pos/276/2013 z dnia 29 sierpnia 2013 r. odmówił uzgodnienia projektu planu w zakresie wyznaczenia granic obszarów inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym (autostrada A-2 na odcinku Warszawa- Kukuryki), oznaczonych w projekcie planu symbolem 1KDA oraz uzgodnił projekt planu w pozostałym zakresie.

Pismem z dnia 24 października 2013 r. znak RGPP.6721.16.30.2013 Burmistrz Halinowa zwrócił się do GDDKiA z wnioskiem o ponowne uzgodnienie projektu planu, wyznaczając 14 dniowy termin na jego dokonanie. GDDKiA w dniu 8 listopada 2013 r. wydał postanowienie: znak GDDKiA-O/WA-Z.3.o-400/360/2013 o uzgodnieniu projektu planu w wersji przedłożonej w piśmie z dnia 24 października 2013 r.

W dniach od 8 kwietnia do 29 kwietnia 2015 r. przedmiotowy projekt planu miejscowego został wyłożony do publicznego wglądu. Do projektu planu miejscowego wniesiono szereg uwag, w wyniku których dokonano szeregu zmian projektowych w zakresie przeznaczenia terenu a także w odniesieniu do wskaźników zagospodarowania oraz zabudowy, o czym mowa we wcześniejszej części uzasadnienia. Ponadto uchwalony plan miejscowy dopuszcza obsługę komunikacyjną z terenu drogi krajowej.

Zaznaczyć przy tym należy, iż zgodnie z art. 6 pkt 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r. poz. 1774 z późn. zm.), wydzielanie gruntów pod drogi publiczne, ich budowa, utrzymywanie oraz wykonywanie robót budowlanych tych dróg należy do inwestycji celu publicznego. Ponadto stosownie do dyspozycji art. 35 ust. 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 460 z późn. zm.), w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego przeznacza się pod przyszłą budowę dróg, pas terenu o szerokości uwzględniającej ochronę użytkowników dróg i terenu przyległego przed wzajemnym niekorzystnym oddziaływaniem. Z kolei dyspozycja art. 35 ust. 3 ustawy o drogach publicznych wprowadza *expressis verbis* obowiązek uzgodnienia z zarządcą drogi zmiany zagospodarowania terenu przyległego do pasa drogowego, w szczególności polegającej na budowie obiektu

budowlanego lub wykonaniu innych robót budowlanych, a także zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części. Uzgodnienie z zarządcą drogi wymagane jest w tym przypadku tylko i wyłącznie, gdy zmiana zagospodarowania terenu przyległego do pasa drogowego łączy się z możliwością włączenia do drogi ruchu drogowego spowodowanej tą zmianą.

Omawianym działaniem doszło do istotnego naruszenia trybu sporządzania planu miejscowego (naruszenie art. 17 pkt 13, w związku z art. 17 pkt 6 lit. b tiret trzecie ustawy o p.z.p.).

Kwestię konieczności ponowienia czynności planistycznych w stosunku do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego ustawodawca uregulował w art. 17 pkt 13 ustawy o p.z.p. stanowiąc, iż wójt, burmistrz albo prezydent miasta po rozpatrzeniu uwag złożonych do wyłożonego do publicznego wglądu projektu planu miejscowego wprowadza zmiany do projektu planu miejscowego wynikające z ich rozpatrzenia, a następnie w niezbędnym zakresie ponawia uzgodnienia, jak również w art. 19 ust. 1 ustawy o p.z.p., w którym określono, iż jeżeli rada gminy stwierdzi konieczność dokonania zmian w przedstawionym do uchwalenia projekcie planu miejscowego, w tym także w wyniku uwzględnienia uwag - czynności, o których mowa w art. 17, ponawia się w zakresie niezbędnym do dokonania tych zmian.

Podkreślić przy tym należy, iż procedura planistyczna jest procedurą sformalizowaną, wyznaczającą zakres i kolejność czynności proceduralnych wymaganych przy sporządzaniu planu miejscowego i obejmującą: ogłoszenie o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu, etap składania wniosków do planu i ich rozpatrzenia przez organ sporządzający plan, wystąpienie o opinie do wskazanych w ustawie podmiotów, uzgodnienie projektu planu z organami wymienionymi w ustawie, wprowadzenie ewentualnych zmian w sporządzonym projekcie planu, a następnie wyłożenie projektu planu do publicznego wglądu.

Zwrócić przy tym należy szczególną uwagę na fakt, iż sformalizowane - **również w zakresie chronologii podejmowanych działań** - uregulowanie tej procedury z jednoczesną sankcją nieważności uchwały w sytuacji istotnego naruszenia trybu uchwalania planu miejscowego prowadzi do wniosku, iż kształt uchwalanego planu miejscowego **powinien być wcześniej znany właściwym organom**, w tym także GDDKiA. Skoro bowiem GDDKiA jest podmiotem uprawnionym do wyrażenia swojego stanowiska w zakresie rozwiązań przyjętych w projekcie planu miejscowego to winien wiedzieć jakie rozwiązania mają być przyjęte.

Z przytoczonego powyżej art. 17 pkt 13 ustawy o p.z.p. wynika, iż organ wykonawczy gminy jest uprawniony do wprowadzenia zmian do projektu planu miejscowego wynikających jedynie z rozpatrzenia uwag, o których mowa w pkt 11. Z przepisu tego nie wynika zatem możliwość dokonywania istotnych zmian projektowych po jego wyłożeniu, tak jak to miało miejsce w przedmiotowym przypadku.

Zdaniem organu nadzoru sporządzający plan miejscowy może, jeżeli zaistnieje tak potrzeba, dokonać zmian projektowych, jednakże ich dokonanie winno odbywać się z zachowaniem ściśle określonej procedury, a zatem w przedmiotowym przypadku, organ wykonawczy gminy winien poddać zmieniony projekt planu miejscowego ponownie procedurze uzgodnień (i opinii) z właściwymi organami stosownie do zakresu wprowadzonych zmian. Wynika to również z faktu, iż celem sformalizowanej procedury planistycznej jest bowiem m.in. zagwarantowanie znajomości aktu planistycznego, którego treść będzie kształtowała sposób wykonywania prawa własności nieruchomości (art. 6 ust. 1 ustawy o p.z.p.), a także zagwarantowanie możliwości wpływu na treść przyszłego planu. Należy podkreślić, iż każde uchwalenie, bądź zmiana planu zagospodarowania przestrzennego pociąga za sobą konsekwencje nie tylko w sferze prawa własności, ale również w sferze obciążeń finansowych. Wykładnia celowościowa powyższych przepisów uzasadnia zatem wniosek, iż treść uchwalonego planu nie powinna stanowić zaskoczenia dla lokalnej społeczności. Dotyczy to jednak również organów wskazanych w ustawie o p.z.p. które odpowiedzialne są za zagwarantowanie ochrony interesu publicznego. Z wnioskiem tym korespondują rezultaty

wykładni systemowej. Zgodnie bowiem z art. 1 ust. 2 cyt. ustawy o p.z.p. w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym należy uwzględniać szereg wartości, w tym m.in. prawo własności, potrzeby interesu publicznego rozumianego jako uogólniony cel dążeń i działań, uwzględniających zobiektywizowane potrzeby ogółu społeczeństwa lub lokalnych społeczności, związanych z zagospodarowaniem przestrzennym (art. 2 pkt 4 ustawy o p.z.p.), ale również wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia, a także potrzeby w zakresie rozwoju infrastruktury technicznej.

Dokonując zmian projektowych po wyłożeniu projektu planu miejscowego do publicznego wglądu i nie ponawiając ich z GDDKiA doszło tym samym do istotnego naruszenia trybu sporządzania planu miejscowego tj. stwierdzono naruszenie art. 35 ust. 3 ustawy o drogach publicznych, art. 17 pkt 13 w związku z art. 17 pkt 6 lit. b tiret trzecie ustawy o p.z.p.

Z kolei zmiany wynikające z uwzględnienia uwag nie mają charakteru jednostkowego i wywierają one istotny wpływ na sytuację prawną sąsiednich nieruchomości. Z jednej strony bowiem w odniesieniu do terenów usług dokonano zmiany ich przeznaczenia na tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z drugiej zaś, w sąsiedztwie dokonano zmiany przeznaczenia na tereny usług, produkcji, składów i magazynów. W bezpośrednim sąsiedztwie zabudowy produkcyjnej znajdują się również istniejące budynki mieszkalne. Zdaniem organu nadzoru, jeżeli zmiany, które wprowadzono do projektu planu miejscowego po jego wyłożeniu, i to niezależnie od tego, czy organ sporządzający plan zrobił to na skutek uwag, czy samodzielnie, dotyczą zmiany przeznaczenia terenu, kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania, to konieczne było ponowienie czynności planistycznych w tym także polegające na wyłożeniu tak zmienionego projektu planu, po to aby osoby, których to dotyczy mogły przedstawić swoje racje, co do takiego sposobu zagospodarowania ich nieruchomości. Dotyczy to również nieruchomości znajdujących się w bezpośrednim sąsiedztwie obszaru objętego planem. **Postępując w inny sposób naruszono w sposób istotny tryb sporządzania planu miejscowego tj. art. 17 pkt 13 ustawy o p.z.p.**

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

Organ nadzoru niejako na marginesie wskazuje, że dokonano również szeregu zmian w prognozie oddziaływania na środowisko, w stosunku do prognozy wyłożonej do publicznego wglądu wraz z projektem planu miejscowego. Wskazać przy tym należy, iż stosownie do wymogu:

- art. 17 pkt 4 ustawy o p.z.p. „*Wójt, burmistrz albo prezydent miasta po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego kolejno: (...) 4) sporządza projekt planu miejscowego rozpatrując wnioski, o których mowa w pkt 1, wraz z prognozą oddziaływania na środowisko;*”;
- art. 25 ust. 1 ustawy o p.z.p. „*Wójt, burmistrz albo prezydent miasta ustala termin dokonania uzgodnień albo przedstawienia opinii przez organy, o których mowa w art. 11 pkt 5 i 6 oraz art. 17 pkt 6, nie krótszy niż 14 dni i nie dłuższy niż 30 dni od dnia udostępnienia projektu studium albo projektu planu miejscowego wraz z prognozą oddziaływania na środowisko*.”;
- art. 17 pkt 9 ustawy o p.z.p. „*Wójt, burmistrz albo prezydent miasta po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego kolejno: (...) 9) wprowadza zmiany wynikające z uzyskanych opinii i dokonanych uzgodnień oraz ogłasza, w sposób*

określony w pkt 1, o wyłożeniu projektu planu do publicznego wglądu na co najmniej 7 dni przed dniem wyłożenia i wyklada ten projekt wraz z prognozą oddziaływania na środowisko do publicznego wglądu na okres co najmniej 21 dni oraz organizuje w tym czasie dyskusję publiczną nad przyjętymi w projekcie planu rozwiązaniami;”.

Kwestie dotyczące prognozy oddziaływania na środowisko regulują przepisy ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2013 r. poz. 1235 z późn. zm.), w tym zawarte w Dziale IV pn. *Strategiczna ocena oddziaływania na środowisko*, Rozdział 2 pn. *Prognoza oddziaływania na środowisko*. Ustalenia zawarte w prognozie winne być zatem znane nie tylko społeczności lokalnej ale również organom właściwym do spraw uzgodnień i opinii. Tymczasem ustalenia prognozy w wersji wyłożonej do publicznego wglądu, wcześniej zaś wysłanej do opinii i uzgodnień, oraz przekazanej wraz z dokumentacją prac planistycznych stanowi w istocie inny dokument.

Wskazać przy tym należy, iż na strategiczną ocenę oddziaływania na środowisko składa się, stosownie do dyspozycji art. 3 ust. 1 pkt 14 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko skutków realizacji polityki, strategii, planu lub programu, obejmujące w szczególności: uzgodnienie stopnia szczegółowości informacji zawartych w prognozie oddziaływania na środowisko, sporządzenie prognozy oddziaływania na środowisko, uzyskanie wymaganych ustawą opinii, zapewnienie możliwości udziału społeczeństwa w postępowaniu. Postępowanie to prowadzone na podstawie art. 46 pkt 1 ww. ustawy, ma tym samym zapewnić czynny udział w prowadzonym postępowaniu zarówno podmiotów odpowiedzialnych za wyrażenie opinii o której mowa w art. 54 ust. 1 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko.

Przechodząc do dalszej oceny merytorycznej ustaleń planu miejscowego, wskazać należy, że narusza ona ustalenia obowiązującego Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Halinów przyjętego uchwałą Nr XXXVIII/333/10 Rady Miejskiej w Halinowie z dnia 11 marca 2010 r., zwanego dalej „*Studium*”. Mimo to Rada Miejska w Halinowie w części wstępnej uchwały stwierdziła, iż nie narusza ona ustaleń studium, przy czym na żądanie organu nadzoru wykazania podstaw prawnych do takiego twierdzenia nie udzielono żadnej odpowiedzi.

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, zgodności jego ustaleń ze 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 (w brzmieniu obowiązującym w dniu podjęcia przedmiotowej uchwały) – naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Skoro zarówno plan miejscowy, jak i studium składają się z części tekstowej i graficznej, a ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, to w celu zbadania

zgodności planu miejscowego ze studium konieczne jest nie tylko porównanie części graficznej (rysunku) planu i studium, ale również tekstu planu z tekstem studium. Zakres i sposób tego związania uzależniony jest od ustaleń zawartych w studium, od zakresu i szczegółowości ustaleń w części tekstowej, a także stopnia powiązania części tekstowej z częścią graficzną. Zawsze jednak – niezależnie od zawartości części tekstowej i części graficznej studium – podstawę stwierdzenia, że plan miejscowy jest zgodny z ustaleniami studium, w rozumieniu art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., stanowią łącznie część tekstowa oraz część graficzna planu miejscowego i studium.

Istotnym wydaje się fakt, iż w studium nie tylko dokonuje się kwalifikacji poszczególnych obszarów gminy i ich przeznaczenia, ale również określa się m.in. minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne, co wynika wprost z § 6 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz. U. Nr 118, poz. 1233). Chociaż studium nie ma mocy aktu powszechnie obowiązującego, nie jest aktem prawa miejscowego, to jako akt planistyczny określa politykę przestrzenną gminy i bezwzględnie wiąże organy gminy przy sporządzeniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Przedstawione stanowisko potwierdza orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego: „*Ustalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, którego ustalenia muszą być zgodne z ustaleniami studium*” (wyrok NSA z dnia 8 czerwca 2011 r., sygn. Akt I OSK 481/11, LEX nr 862582).

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

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

Dokonując oceny prawnej podjętej uchwały, organ nadzoru wskazuje, że poprzez uchwalenie studium, organy gminy podejmują podstawowe ustalenia w zakresie kształtowania polityki przestrzennej. W studium określa się w szczególności m.in.: kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów (art. 10 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p.) oraz kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny wyłączone spod zabudowy (art. 10 ust. 2 pkt 2 ustawy o p.z.p.).

W rozporządzeniu w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy ustalono wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń części tekstowej projektu studium. Zgodnie z nimi, ustalenia dotyczące kierunków zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, powinny określać dopuszczalny zakres i ograniczenia tych zmian, a także zawierać wytyczne ich określania w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego (§ 6 pkt 1 ww. rozporządzenia), zaś

ustalenia dotyczące kierunków i wskaźników dotyczących zagospodarowania oraz użytkowania terenów, powinny w szczególności określać minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne, uwzględniające wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury oraz zrównoważonego rozwoju, wskazywać tereny do wyłączenia spod zabudowy, a także zawierać wytyczne określania tych wymagań w planach miejscowych (§ 6 pkt 2 ww. rozporządzenia).

Analiza rysunku Studium, przedstawiająca kierunki zagospodarowania przestrzennego wraz z legendą oraz tekstu Studium, prowadzi do wniosku, iż wbrew opisanej powyżej zasadzie, ustalenia planu odnoszące się do:

- terenu oznaczonego symbolem 2MN, stanowiącego teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej;
- części terenu oznaczonego symbolem 1MN, stanowiącego teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej;
- terenu oznaczonego symbolem 2MNU, stanowiącego teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i usługowej;
- części terenu oznaczonego symbolem 1MNU, stanowiącego teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i usługowej,

pozostają w sprzeczności z ustaleniami Studium, w zakresie przeznaczenia terenu.

Zgodnie z częścią graficzną Studium przedstawiającą kierunki zagospodarowania przestrzennego, teren oznaczony w planie miejscowym symbolem:

- 2MN, 1MNU a także część terenu oznaczonego symbolem 1MN określona została w Studium, jako teren aktywności gospodarczej (AG1);
- 1U, 2U, 1PU, 2MNU oraz część terenu 1MN określona została w Studium, jako teren aktywności gospodarczej przekształconej z funkcji mieszkaniowej (AG2).

Stosownie zaś do ustaleń części tekstowej Studium, zawartej w pkt. 3.1. pn. *Określenie struktury funkcjonalno-przestrzennej* (str. 8), tereny oznaczone symbolem:

- **AG1**, stanowią tereny aktywności gospodarczej:
„Podstawowe przeznaczenie terenów pod usługi oraz działalność produkcyjną, przetwórczą, bazy, składy itp. Poza budowlami związanymi z funkcją podstawową możliwa jest lokalizacja obiektów administracyjno – technicznych, sieci i urządzeń infrastruktury technicznej, dróg dojazdowych i wewnętrznych, parkingów, garaży. Nie wskazane jest lokalizowanie w tej strefie zabudowy mieszkaniowej, za wyjątkiem mieszkań służbowych i właścicieli. Na terenach tych dozwolona jest lokalizacja obiektów i technologii, dla których sporządzenie raportu oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko może być wymagane chyba, że przepisy odrębne stanowią inaczej.”
- **AG2**, stanowią tereny aktywności gospodarczej przekształcone z funkcji mieszkaniowej:
„Wydzielenie to dotyczy terenów położonych przy drodze krajowej nr 2, które w obowiązującym planie miejscowym zostały przeznaczone między innymi na cele zabudowy mieszkaniowej. Ustala się zmianę funkcji, proponowane podstawowe przeznaczenie terenów pod usługi oraz działalność produkcyjną, przetwórczą, bazy, składy itp. Poza budowlami związanymi z funkcją podstawową możliwa jest lokalizacja obiektów administracyjno – technicznych, sieci i urządzeń infrastruktury technicznej, dróg dojazdowych i wewnętrznych, parkingów, garaży. Wskazane jest pilne przeprowadzenie zmiany planu miejscowego, celem uniemożliwienia rozwoju nowej zabudowy mieszkaniowej, za wyjątkiem mieszkań służbowych. W ramach kategorii terenu konieczne jest wydzielenie obszarów istniejącej zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej na etapie sporządzania planu miejscowego. Na etapie sporządzenia planu miejscowego, w odniesieniu do wybranych części terenów AG2, wyjątkowo dopuszczalna jest lokalizacja zabudowy mieszkaniowej – o ile spełnione są dwa warunki: 1) w bezpośrednim sąsiedztwie taka zabudowa ma charakter dominujący, 2) zlokalizowanie zabudowy

mieszkaniowej nie uniemożliwi realizacji podstawowego przeznaczenia terenów AG2 na pozostałych częściach terenów AG2.”.

Z przytoczonych powyżej ustaleń części tekstowej oraz graficznej Studium (teren AG1) wynika, iż w ramach terenów oznaczonych symbolami 2MN, 1MNU a także części terenu oznaczonego symbolem 1MN, jako podstawowe przeznaczenie terenów zdefiniowano usługi oraz działalność produkcyjną, przetwórczą, bazy, składy itp. z dopuszczeniem lokalizacji obiektów administracyjno – technicznych, sieci i urządzeń infrastruktury technicznej, dróg dojazdowych i wewnętrznych, parkingów, garaży, a także mieszkania służbowe i właściciele prowadzących działalność.

W tej sytuacji za naruszające ustalenia studium uznać należy wszystkie rozwiązania przestrzenne, które umożliwiają zabudowę mieszkaniową jednorodzinną na działkach, bądź ich częściach dotychczas niezabudowanych takim obiektami. Powyższe dotyczy terenu oznaczonego symbolami 2MN, a także części terenu oznaczonego symbolem 1MN, w zakresie części działek oznaczonych numerami ewidencyjnymi: 8/5, a także 8/3, 8/6 i 9/1 z obrębu 0014, jednostka ewidencyjna Halinów. Ponadto naruszenie cytowanych powyżej ustaleń Studium, w związku z dopuszczeniem zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej na niezabudowanej części działki oznaczonej numerem ewidencyjnym 9/7 z obrębu 0014, jednostka ewidencyjna Halinów, dotyczy również części terenu oznaczonego symbolem 1MNU.

Z kolei z ustaleń części tekstowej oraz graficznej Studium (teren AG2) wynika, iż w ramach terenu oznaczonego symbolem 2MNU, jako podstawowe przeznaczenie terenów definiuje się usługi oraz działalność produkcyjną, przetwórczą, bazy, składy itp., z dopuszczeniem lokalizacji obiektów administracyjno – technicznych, sieci i urządzeń infrastruktury technicznej, dróg dojazdowych i wewnętrznych, parkingów, garaży, a także mieszkań służbowych. Dopuszczono przy tym możliwość wydzielenia konkretnych terenów w planie miejscowym pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną **jedynie tam gdzie ona faktycznie istnieje**. Podkreślić również należy, iż w przypadku terenów leżących przy drodze krajowej nr 2, Studium wskazuje na pilne sporządzenie zmiany obowiązujących planów miejscowych, **celem uniemożliwienia rozwoju nowej zabudowy mieszkaniowej**.

Z ustaleń Studium wynika zatem, że dominującą funkcją w ramach terenu 2MNU, winna być zabudowa usługowa, produkcyjna, przetwórcza. Realizację nowej zabudowy mieszkaniowej dopuszczono pod pewnymi warunkami:

- jako mieszkania służbowe i właściciele dla funkcji wiodącej;
- w przypadku gdy zabudowa mieszkaniowa na wybranym terenie jest dominująca;
- zlokalizowanie zabudowy mieszkaniowej nie uniemożliwi realizacji zabudowy usługowej, produkcyjnej, przetwórczej na pozostałych częściach terenu AG2.

Tymczasem w przypadku terenu oznaczonego symbolem 2MNU nie stwierdzono:

- istniejącej zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej;
- spełnia warunku wyłącznej możliwości realizacji mieszkań służbowych i właściciele;
- by zabudowa usługowa była dominująca; z ustaleń przeznaczenia terenu wynika, że zabudowa mieszkaniowa jest funkcją równorzędną, przy czym z ustaleń zawartych w § 19 pkt 4 uchwały wynika, iż *de facto* to właśnie funkcja mieszkaniowa jest dominująca.

Wskazać przy tym należy, iż zgodnie z przytoczonym fragmentem Studium realizacja nowej zabudowy dopuszczona jest wyjątkowo i to w odniesieniu do wybranych części terenów AG2, przy czym w Studium nie sprecyzowano takich terenów. Brak jednoznacznego określenia w odniesieniu do których terenów ma być ono stosowane uniemożliwia faktycznie skorzystanie z przedmiotowego zapisu. Zdaniem organu nadzoru, w Studium konieczne jest sprecyzowanie warunków przesunięcia

granic terenów przeznaczonych pod różne funkcje i określenie linii, których miało by ono dotyczyć (poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru podzielił m.in. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 2 października 2014 r., Sygn. akt II OSK 1599/14). Powyższe dotyczy również stosowania innych odstępstw.

Dla obszaru objętego planem miejscowym, a określonego w Studium, jako obszar AG2, dotychczas obowiązujący *miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego obszaru administracyjnego Stary Konik w gminie Halinów*, przyjęty uchwałą Nr XXIX/188/02 Rady Miejskiej w Halinowie z dnia 6 maja 2002 r. stanowi, zgodnie z częścią graficzną, iż są to tereny oznaczone symbolem MN/MR/U, a więc zgodnie z zamieszczoną na rysunku planu legendą są to tereny: zabudowy mieszkaniowej, zabudowy mieszkaniowej zagrodowej, a także tereny usług - jako funkcja uzupełniająca.

Należy również wskazać, iż to sama Rada Miejska w Halinowie podejmując uchwałę w sprawie Studium zdecydowała, iż tereny położone przy drodze krajowej nr 2, dla których obecnie obowiązujący *miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego obszaru administracyjnego Stary Konik w gminie Halinów* określił, jako wiodącą funkcję mieszkaniową, **stanowiąc ma tereny aktywności gospodarczej przekształcone z funkcji mieszkaniowej, dla których wskazuje się pilną potrzebę przeprowadzenia zmiany planu miejscowego, celem uniemożliwienia rozwoju nowej zabudowy mieszkaniowej, za wyjątkiem mieszkań służbowych.**

Należy także podkreślić, iż pomimo jednoznacznego określenia, dla obszaru określonego w studium symbolem AG1, braku wskazań dla lokalizacji zabudowy mieszkaniowej, w podjętej uchwale dokonuje się zmiany przeznaczenia terenu (jednostki terenowe 2MN i 1MNU), dopuszczając do możliwości realizacji zabudowy pomimo, iż obowiązujący dotychczas plan miejscowy definiuje przedmiotowy teren jako tereny produkcyjno – usługowe (jednostka terenowa P/U).

W tej sytuacji doszło do naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego, tj. do naruszenia art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 oraz art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p.

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

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

W ocenie organu nadzoru, w przedmiotowym planie miejscowym, nie zostały uwzględnione wymogi § 271 ust. 8 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, naruszając przez to również przepisy ustawy o p.z.p., z uwagi na fakt, że sytuowanie planowanej zabudowy, na terenie oznaczonym symbolem 2MNU zostało wyznaczone na rysunku planu, bezpośrednio przy granicy z terenem leśnym, będącym jednocześnie granicą obszaru objętego planem miejscowym. Organ nadzoru wskazuje, że teren oznaczony symbolem 2MNU stanowi część działki oznaczonej numerem ewidencyjnym 121 z obrębu 0014, jednostka ewidencyjna Halinów, która od północy graniczy z działką numer

ewidencyjny 406 z obrębu 0010 (do granicy której dociągnięto nieprzekraczalną linię zabudowy) oraz 411 z obrębu 0010, jednostka ewidencyjna Halinów, stanowiących grunty leśne.

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

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

- 15 października 2013 r. Sygn. akt IV SA/Wa 1515/13 w sprawie skargi Wojewody Mazowieckiego na uchwałę Nr XXXVII/159/2012 Rady Miasta Ostrów Mazowiecka z dnia 28 grudnia 2012 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Ostrów Mazowiecka; Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, w ww. wyroku stwierdził nieważność wprowadzonych przez gminę do planu miejscowego, ustaleń w zakresie sytuowania zabudowy od granicy lasu, uzasadniając, że „Wymogi dotyczące sytuowania zabudowy od granicy lasu, określają przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 75, poz. 690 z późn. zm.). Zgodnie z § 271 ust. 8 ww. rozporządzenia – „Najmniejszą odległość budynków ZL, PM, IN od granicy lasu należy przyjmować, jak odległość ścian tych budynków od ściany budynku ZL z przekryciem dachu rozprzestrzeniającym ogień”. Tym samym określona na rysunku planu, w ramach jednostki terenowej P-21, nieprzekraczalna linia zabudowy „dociągnięta” do granicy terenu leśnego narusza przytoczone powyżej przepisy.”;
- 27 listopada 2013 r. Sygn. akt IV SA/Wa 1705/13 w sprawie skargi Wojewody Mazowieckiego na uchwałę Nr XIX/200/2013 Rady Miejskiej w Głinojecku z dnia 31 stycznia 2013 r. „w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Głinojeck dla terenów oznaczonych symbolami 115 P.U i 65 P.U oraz działek nr 8 i 10”; Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, w ww. wyroku stwierdził nieważność wprowadzonych przez gminę do planu miejscowego, ustaleń w zakresie sytuowania zabudowy od granicy lasu, uzasadniając, że „Wymogi dotyczące sytuowania zabudowy od granicy lasu, określają przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 75, poz. 690 z późn. zm.). Zgodnie z § 271 ust. 8 ww. rozporządzenia „najmniejszą odległość budynków ZL, PM, IN od granicy lasu należy przyjmować, jak odległość ścian tych budynków od ściany budynku ZL z przekryciem dachu rozprzestrzeniającym ogień”] ustaleń tych nie uwzględniono w sporządzanym planie miejscowym, chociażby poprzez określenie nieprzekraczalnej linii zabudowy od terenów przeznaczonych pod zalesienia oraz od terenów leśnych”;
- 30 grudnia 2013 r. Sygn. akt IV SA/Wa 1851/13 w sprawie skargi Wojewody Mazowieckiego na uchwałę Nr XIX/201/2013 Rady Miejskiej w Głinojecku z dnia 31 stycznia 2013 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru położonego w obrębie Rumoka, gmina Głinojeck”, w którym przedstawił identyczne stanowisko, jak w wyroku z dnia 27 listopada 2013 r. Sygn. akt IV SA/Wa 1705/13;
- 25 czerwca 2014 r. Sygn. akt IV SA/Wa 629/14, w którym Sąd stwierdził, iż „(...) Projekt planu miejscowego winien być sporządzony zgodnie z przepisami odrębnymi (art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Wymogi, dotyczące sytuowania zabudowy od granicy lasu, określają przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 75, poz. 690 ze zm.). Zgodnie z § 271 ust. 8 ww. rozporządzenia – „najmniejszą odległość budynków ZL, PM, IN od granicy lasu należy przyjmować, jak

odległość ścian tych budynków od ściany budynku ZL z przekryciem dachu rozprzestrzeniającym ogień". Tym samym określona na rysunku planu, w ramach jednostki terenowej 3MN2, 3R/RM oraz 7MN2, nieprzekraczalna linia zabudowy "dociągnięta" do granicy terenu leśnego narusza przytoczone powyżej przepisy (...)";

- 22 lipca 2014 r. Sygn. akt IV SA/Wa 595/14, w którym Sąd stwierdził, iż: „(...) *Tak ustanowione przepisy prawa miejscowego wprowadzają jedynie niepewność co do obowiązującego prawa. Trudno bowiem wyinterpretować znaczenie ww a zawartego w § 13 ust. 20 zd. 1 uchwały przepisu, skoro jednocześnie plan nie odsyła do konkretnych przepisów określających obowiązki dla terenów pozostających w sąsiedztwie lasu czy terenów przeznaczonych do zalesienia, a jeśli chodzi o linię zabudowy wyznaczaną w stosunku do ściany lasu – winny ją wprost ustalać przepisy części tekstowej i graficznej mpzp w ramach obowiązujących w tym zakresie przepisów. Wskazał na to wojewoda w skardze przywołując § 271 ust. 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (...)"*;
- 12 maja 2015 r. Sygn. akt IV SA/Wa 280/15.

Organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z wymogiem art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., **każde 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 zarówno do istotnego naruszenia trybu sporządzania planu miejscowego, polegającego m.in. na:

- braku przekazania przez organ wykonawczy gminy, a następnie rozpatrzenia przez organ uchwałodawczy, nieuwzględnionej częściowo uwagi;
- dokonaniu zmian projektowych w wyniku uwzględnienia uwag i braku ponowienia czynności planistycznych, w tym m.in. ponowienia uzgodnienia z GDDKiA;
- dokonaniu zmian projektowych przez organ wykonawczy gminy i brak ponowienia czynności planistycznych,

a także do naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego poprzez uchwalenie planu z naruszeniem ustaleń Studium, a także naruszeniem przepisów odrębnych. Z uwagi na skalę oraz charakter naruszeń niezbędnym jest stwierdzenie nieważności uchwały w całości (*quod vide* wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 15 września 2010 r., Sygn. akt II SA/Łd 713/10), co umożliwi zastosowanie przepisu art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XIII.115.2015 Rady Miejskiej w Halinowie z dnia 12 listopada 2015 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miejscowości Stary Konik – część B, gmina Halinów, 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.

Wojewoda Mazowiecki:
Zdzisław Szipiera