



**WOJEWODA MAZOWIECKI**

Warszawa, 26 stycznia 2023 r.

WNP-I.4131.358.2022.MW1

**Rada Gminy Lesznowola**

ul. Gminna 60

05 – 506 Lesznowola

**Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Na podstawie art. 91 ust. 1, w związku z art. 86 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40)

**stwierdzam nieważność**

uchwały Nr 725/LIX/2022 Rady Gminy Lesznowola z 22 grudnia 2022 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Lesznowola dla części obrębów: Stefanowo, Jabłonowo, Warszawianka – etap I”.

**Uzasadnienie**

Na sesji 22 grudnia 2022 r. Rada Gminy Lesznowola podjęła uchwałę Nr 725/LIX/2022 „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Lesznowola dla części obrębów: Stefanowo, Jabłonowo, Warszawianka – etap I”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r. poz. 503, 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.

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.

Ustawa o p.z.p., zgodnie z dyspozycją art. 1 ust. 1, określa m.in. zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej oraz zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczenia terenów na określone cele oraz ustalenia zasad ich zagospodarowania i zabudowy, przyjmując ład przestrzenny i zrównoważony rozwój za podstawę tych działań.

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

- wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury (art. 1 ust. 2 pkt 1);
- walory architektoniczne i krajobrazowe (art. 1 ust. 2 pkt 2);
- prawo własności (art. 1 ust. 2 pkt 7);
- potrzeby interesu publicznego (art. 1 ust. 2 pkt 9).

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.

Zakres przedmiotowy władztwa planistycznego gminy, w ramach którego ma ona możliwość wpływu na sposób wykonywania prawa własności, przez właścicieli i użytkowników terenów objętych ustaleniami planu miejscowego, nie jest nieograniczony i został szczegółowo określony w ustawie o p.z.p. poprzez wskazanie obowiązkowej i fakultatywnej (dopuszczalnej) treści planu miejscowego (art. 15 ust. 2 i 3) oraz, w mającym zastosowanie w sprawie, rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), w szczególności zaś w jego ustaleniach zawartych w § 3, 4 i 7 oraz w § 8 ust. 2 zd. 1, 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”*.

Oznacza to, że nie każde rozstrzygnięcie związane swobodnie z przeznaczeniem, zagospodarowaniem i użytkowaniem terenu może być włączone do ustaleń planu, a jedynie takie, które mieści się ściśle w ramach tego, co ustawa określa ogólnie, jako ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenia inwestycji celu publicznego i określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu, a konkretnie wylicza w art. 15, natomiast ww. rozporządzenie doszczegóławia, jako nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów, określone w § 4 tego rozporządzenia. W szczególności, wobec zasady hierarchiczności źródeł prawa, przedmiotem regulacji planu nie mogą być kwestie, które podlegają regulacjom aktów wyższego rzędu, ani tym bardziej regulacje planu nie mogą być z nimi sprzeczne.

Organ nadzoru wskazuje, że miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego są aktami prawa miejscowego, te zaś są źródłami prawa powszechnie obowiązującego. Mają moc wiążącą na obszarze działania organu, które je ustanowił, jednak w konstytucyjnej hierarchii źródeł prawa

powszechnie obowiązującego znajdują się na samym końcu, tj. za konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi za zgodą wyrażoną w ustawie, ustawami, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi oraz rozporządzeniami. Oznacza to tym samym, konieczność zachowania zgodności z wszystkimi wyżej wymienionymi typami aktów prawnych. Z przytoczonej powyżej hierarchicznej budowy systemu prawa ustawowego wynika zatem w sposób jednoznaczny, że norma wyższa jest podstawą obowiązywania normy niższej. Norma wyższa nie może być również derogowana przez normę niższą (*lex inferior non derogat legi superiori*).

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

Zgodnie z 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.

Stosownie do dyspozycji art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p., w planowaniu i zagospodarowaniu uwzględnia się zwłaszcza wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia. Z kolei zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p. „2. W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) 9) szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy;”, przy czym jedną z zasad sporządzanego planu miejscowego jest jego sporządzenie zgodnie z przepisami odrębnymi, co wynika z art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p. Ponadto, zgodnie z § 2 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, określenie sposobów zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy, winno odbywać się poprzez sformułowanie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów.

Tymczasem, jak wynika z ustaleń części tekstowej planu, zawartych w § 5 ust. 1 pkt 3 uchwały, w brzmieniu: „Ilekoć w niniejszej uchwale jest mowa o: (...) 3) nieprzekraczalnej linii zabudowy od lasu wynikająca z przepisów odrębnych - należy przez to rozumieć nieprzekraczalną linię zabudowy od lasu wyznaczoną na działce budowlanej zgodnie z przepisami odrębnymi;”, **podczas gdy z pozostałych ustaleń części tekstowej oraz rysunku planu miejscowego, stanowiącego załącznik nr 1, o którym mowa w § 1 ust. 1 pkt 2 uchwały wynika, iż definicja ta nie ma zastosowania w przedmiotowym planie miejscowym.**

Powyższe znajduje również odzwierciedlenie w stanowisku Urzędu Gminy Lesznówola, zawartym w piśmie z 17 stycznia 2023 r., znak: RUP.6721.2.15.2019/2023(175)EG, stanowiącym odpowiedź na zawiadomienie Wojewody Mazowieckiego o wszczęciu postępowania nadzorczego z 10 stycznia 2023 r., znak: WNP-I.4131.358.2022.MW1, w którym stwierdzono, że: „(...) uprzejmie informuję, że w kontekście pozostałych ustaleń planu oraz jego rysunku zapis w § 5 ust. 1 pkt 3 jest zapisem błędnym, którego nie powinno być w planie. (...)”.

Tym samym, przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały doszło do powstania ewidentnej wewnętrznej sprzeczności pomiędzy częścią tekstową, a także pomiędzy częścią tekstową a częścią graficzną, co stanowi o naruszeniu § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, 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 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 nawiązuje. 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 rzeczzonego 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. Pamiętać 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://orzecznia.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 17.06.2015 r. 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 wymogów 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 treścią uchwały, a także pomiędzy treścią a jej częścią graficzną, narusza w sposób istotny, zasady sporządzenia planu miejscowego i w konsekwencji powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części.

Ponadto, organ nadzoru wskazuje, że stosownie do ustaleń art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p. ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Jednocześnie zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Zgodnie z § 4 pkt 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ustalenia tekstu projektu planu miejscowego dotyczące przeznaczenia terenów powinny zawierać określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania, a także symbol literowy i numer wyróżniający go spośród innych terenów. Stosownie do § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, projekt rysunku planu powinien zawierać linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania.

Z przepisów art. 4 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., jednoznacznie wynika, że jednym z głównych zadań miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a zarazem zasadą jego sporządzania, jest przesądzenie o przeznaczeniu terenów objętych jego granicami. Także z tego przepisu wynika, że odmienne przeznaczenia, a także odmienne sposoby zagospodarowania, winny być ujmowane w ramach oddzielnych jednostek terenowych wydzielonych liniami rozgraniczającymi. Brak realizacji tego obowiązku skutkuje brakiem możliwości zastosowania przedmiotowego planu w praktyce, bowiem w ramach ww. terenów obowiązują wykluczające się wzajemnie przeznaczenia terenu. Oczywistym jest także, że podejmując uchwałę w takim kształcie to Rada Gminy Lesznówola zdecydowała o takich ustaleniach, jednakże obowiązkiem organu stanowiącego jest przestrzeganie istniejącego porządku prawnego, który nie dopuszcza do formułowania ustaleń dotyczących różnego przeznaczenia w ramach jednej jednostki terenowej.

Przeznaczenie terenu określone przez radę gminy, w planie miejscowym, musi być jednoznaczne i precyzyjne, nie może bowiem budzić wątpliwości, sposób jego zagospodarowania. Co więcej, nie można pozostawić podmiotowi innemu niż rada możliwości określenia tego przeznaczenia, albo też uzależniać ustalonego w uchwale przeznaczenia od woli podmiotu innego niż gmina. Powyższe dotyczy również zasad zagospodarowania. Zmiana zaś przeznaczenia terenu, a także zasad zagospodarowania może zostać dokonana jedynie w drodze zmiany planu. Treść przepisów planu wraz z innymi przepisami determinuje sposób wykonania prawa własności nieruchomości, położonych w obrębie obowiązywania danego planu miejscowego, zatem dokonany w nim wybór przeznaczenia terenu, nie może mieć charakteru dowolnego i nie może nasuwać żadnych wątpliwości co do funkcji danego terenu. Powyższe stanowisko możemy odnaleźć w orzecznictwie np. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 8 sierpnia 2012 r., sygn. akt II OSK 1334/12, publik. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>. oraz w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 marca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2673/12.

W przedmiotowym planie miejscowym naruszenie przytoczonych powyżej przepisów art. 4 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1 i § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, nastąpiło poprzez **brak jednoznanego ustalenia przeznaczenia terenów** oznaczonych na rysunku planu symbolami: **1P-U, 1U, 1U-MNW, 2U-MNW, 3U-MNW, 4U-MNW i 5U-MNW.**

Powyższe wynika z ustaleń zawartych w:

- § 2 ust. 1 pkt 1 uchwały, w brzmieniu: „Plan zawiera ustalenia dotyczące: 1) przeznaczenia terenów oraz linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania;”;
- § 3 ust. 2 pkt 2 i 6 uchwały, w brzmieniu: „Następujące oznaczenia graficzne na rysunku planu sg obowiązującymi ustaleniami planu: (...) 2) linia rozgraniczająca tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania; (...) 6) przeznaczenie terenów.”;
- § 5 ust. 1 pkt 1 uchwały, w brzmieniu: „Ilekoć w niniejszej uchwale jest mowa o: 1) terenie - należy przez to rozumieć fragment obszaru planu, o określonym przeznaczeniu, wyznaczony na rysunku planu liniami rozgraniczającymi, oznaczony symbolem literowym i numerem;”;
- § 6 ust. 1 pkt 1, 2 i 3 uchwały, w brzmieniu: „1. W planie wyznacza się tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania: 1) teren produkcji lub usług – oznaczony na rysunku planu symbolem literowym **P-U**; 2) teren usług – oznaczony na rysunku planu symbolem literowym **U**; 3) teren usług lub zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wolnostojącej – oznaczony na rysunku planu symbolem literowym **U-MNW**;”;
- § 15 pkt 1 uchwały, w brzmieniu: „Dla terenu produkcji lub usług oznaczonego symbolem literowym **PU** ustala się: 1) **przeznaczenie terenu: - zabudowa przemysłowa, - zabudowa usługowa, - rzemiosło, - składy, magazyny, - zabudowa mieszkaniowa wolnostojąca jednorodzinna na działkach położonych w obrębie ewidencyjnym Stefanowo o numerach ewidencyjnych: 73/12, 73/13, 73/14, 73/15, - wolnostojące budynki garażowe i gospodarcze, - zieleń urządzone, wiaty, altany, obiekty i urządzenia sportu i rekreacji, place zabaw, zbiorniki wodne małej retencji i inne zbiorniki wodne; - sieci i urządzenia infrastruktury technicznej, - drogi wewnętrzne, dojścia, dojazdy, utwardzenia, parkingi;**”;
- § 16 pkt 1 uchwały, w brzmieniu: „Dla terenu usług oznaczonego symbolem literowym **U** ustala się: 1) **przeznaczenie terenu: - zabudowa usługowa, - rzemiosło, - składy, magazyny, - usługi publiczne, - zieleń urządzone, wiaty, altany, obiekty i urządzenia sportu i rekreacji, place zabaw, zbiorniki wodne małej retencji i inne zbiorniki wodne; - sieci i urządzenia infrastruktury technicznej, - drogi wewnętrzne, dojścia, dojazdy, utwardzenia, parkingi;**”;
- § 17 pkt 1 uchwały, w brzmieniu: „Dla terenów usług lub zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wolnostojącej oznaczonych symbolem numerowym i literowym: **1 U-MNW, 2 U-MNW, 3 U-MNW, 5 U-MNW** ustala się: 1) **przeznaczenie terenu: - zabudowa usługowa, - rzemiosło, - zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna wolnostojąca, - usługi publiczne, - składy i magazyny, - wolnostojące budynki gospodarcze i garażowe, - zieleń urządzone, wiaty,**

*altany, obiekty i urządzenia sportu i rekreacji, place zabaw, zbiorniki wodne małej retencji i inne zbiorniki wodne; - sieci i urządzenia infrastruktury technicznej, - drogi wewnętrzne, dojścia, dojazdy, utwardzenia, parkingi;”;*

- § 18 pkt 1 uchwały, w brzmieniu: „Dla terenów usług lub zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wolnostojącej oznaczonych symbolem numerowym i literowym: **4 U-MNW** ustala się: 1) **przeznaczenie terenu: - zabudowa usługowa, - rzemiosło, - usługi publiczne - usługi z zakresu opieki nad dziećmi, działalności opiekuńczo-wychowawczej, oświaty, zdrowia, nauki, sportu, rekreacji, turystyki, kultury, - zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna wolnostojąca, - wolnostojące budynki gospodarcze i garażowe, - zieleń urządzone, wiaty, altany, obiekty i urządzenia sportu i rekreacji, place zabaw, zbiorniki wodne małej retencji i inne zbiorniki wodne; - sieci i urządzenia infrastruktury technicznej, - drogi wewnętrzne, dojścia, dojazdy, utwardzenia, parkingi;”.**

Z przytoczonych powyżej ustaleń, w tym w szczególności zawartych w: § 15 pkt 1, § 16 pkt 1, § 17 pkt 1 oraz § 18 pkt 1 uchwały nie wynika, która funkcja ustalona w ramach przeznaczenia terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami:

- **1P-U**, tj. zabudowa przemysłowa, zabudowa usługowa, rzemiosło, składy i magazyny, zabudowa mieszkaniowa wolnostojąca jednorodzinna na działkach o numerach ewidencyjnych: 73/12, 73/13, 73/14 i 73/15 z obrębu Stefanowo, jednostka ewidencyjna Lesznówola;
- **1U**, tj. zabudowa usługowa, rzemiosło, składy i magazyny, usługi publiczne;
- **1U-MNW, 2U-MNW, 3U-MNW i 5U-MNW**, tj. zabudowa usługowa, rzemiosło, zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna wolnostojąca, usługi publiczne, składy i magazyny;
- **4U-MNW**, tj. zabudowa usługowa, rzemiosło, usługi publiczne, usługi z zakresu opieki nad dziećmi, działalności opiekuńczo-wychowawczej, oświaty, zdrowia nauki, sportu, rekreacji, turystyki, kultury, zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna wolnostojąca,  
czy m.in. zieleń urządzone, jest faktycznym przeznaczeniem tych terenów, w sytuacji, w której są to przeznaczenia wzajemnie wykluczające się.

Należy przy tym zauważyć, iż zarówno z: § 2 ust. 1 pkt 1, § 3 ust. 2 pkt 2, § 5 ust. 1 pkt 1, jak i rysunku planu miejscowego, w tym legendy zawierającej objaśnienia wszystkich zastosowanych oznaczeń, wynika, iż linią rozgraniczającą wyodrębniono tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania.

Biorąc powyższe pod uwagę, należy stwierdzić, że faktycznie ww. tereny stanowiące inne, wykluczające się wzajemnie przeznaczenie terenu, na mocy art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., jak też § 4 pkt 1 i § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, winny być wydzielone za pomocą linii rozgraniczających oraz oznaczone odrębnym symbolem adekwatnym do ich przeznaczenia. Uchwalony plan miejscowy nie spełnia norm wynikających z ww. przepisów, bowiem ustalenia uchwały w zakresie przeznaczenia terenu są niejednoznaczne. Rysunek planu nie ma, w tym zakresie, powiązania z tekstem uchwały, co stanowi o naruszeniu również § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W kontekście powyższych ustaleń zważyć należy na fakt, że stosownie do wymogu § 9 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, na rysunku projektu planu miejscowego stosuje się podstawowe oznaczenia literowe, zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia. W tabeli zawierającej podstawowe barwne oznaczenia graficzne i literowe dotyczące przeznaczenia terenów, które należy stosować na projekcie rysunku planu miejscowego, w ramach:

- *terenów zabudowy mieszkaniowej* wyodrębniono m.in. w pozycji o liczbie porządkowej 1.1 tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, do której przypisano oznaczenie literowe *MN* oraz jasnobrązową kolorystykę;
- *terenów zabudowy usługowej*, wyodrębniono m.in. w pozycji o liczbie porządkowej 2.1 tereny zabudowy usługowej, do której przypisano oznaczenie literowe *U* oraz czerwoną kolorystykę;
- *terenów zabudowy techniczno - produkcyjnej* wyodrębniono m.in. w pozycji o liczbie porządkowej 4.1 tereny obiektów produkcyjnych, składów i magazynów, do której przypisano oznaczenie literowe *P* oraz fioletową kolorystykę;
- *terenów zieleni i wód*, wyodrębniono m.in. w pozycji o liczbie porządkowej 5.1 tereny zieleni objęte formami ochrony przyrody zgodnie z przepisami o ochronie przyrody, dla których przypisano oznaczenie literowe *ZN* oraz ciemnozieloną kolorystykę oraz 5.3 tereny zieleni urządzonej, takie jak: parki, ogrody, zieleń towarzysząca obiektom budowlanym, zieleńce, arboreta, alpinaria, grodziska, kurhany, zabytkowe fortyfikacje, dla których przypisano oznaczenie literowe *ZP* oraz zieloną kolorystykę.

Jak wynika z powyższego, wszystkie te tereny stanowią wyodrębnione kategorie terenów, przy czym, jak w przypadku terenów zabudowy mieszkaniowej i zabudowy usługowej, czy też zabudowy usługowej i terenów obiektów produkcyjnych, składów i magazynów, można stwierdzić, iż są to funkcje uzupełniające, tak w przypadku terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej stanowią one wyraźnie wyodrębnioną, od terenów obiektów produkcyjnych, składów i magazynów, kategorię terenu. Podobnie, w sytuacji terenów zieleni urządzonej, które to stanowią wyraźnie odmienną, od zarówno terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, zabudowy usługowej, czy też terenów obiektów produkcyjnych, składów i magazynów, kategorię terenu.

Biorąc pod uwagę powyższe stwierdzić należy, że m.in.:

- tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oraz tereny obiektów produkcyjnych, składów i magazynów;
- tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oraz zieleni urządzonej;
- tereny obiektów produkcyjnych, składów i magazynów oraz zieleni urządzonej;
- tereny zabudowy usługowej oraz zieleni urządzonej,

są to tereny o różnym przeznaczeniu, dla których winny zostać zastosowane oznaczenia literowe oraz oznaczenia barwne zgodne, bądź wpisujące się w ustalenia zawarte w załączniku nr 1 do rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Tym samym, Rada Gminy Lesznowola **nie określiła w sposób jednoznaczny i precyzyjny przeznaczenia terenów** oznaczonych na rysunku planu symbolami: **1P-U, 1U, 1U-MNW, 2U-MNW, 3U-MNW, 4U-MNW i 5U-MNW**, zaś ustalenia w tym zakresie są sprzeczne wewnętrznie i w alternatywny sposób określają przeznaczenie podstawowe tych terenów. Organy Gminy Lesznowola proponując alternatywność przeznaczeń, scedowały swoje kompetencje, wynikające z art. 4 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., na inny podmiot (inwestora czy też organy administracji architektoniczno – budowlanej), co jest niedopuszczalne.

W tym miejscu organ nadzoru wskazuje, iż zgodnie z przedmiotową uchwałą w sprawie uchwalenia planu miejscowego, Rada Gminy Lesznowola nie rozróżniła, które ustalone przeznaczenie należy rozumieć, jako przeznaczenie podstawowe, a które uzupełniające. Dla przykładu należy stwierdzić, iż:

- realizacja zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wolnostojącej, może nastąpić niezależnie od zabudowy przemysłowej, składów i magazynów, czy też m.in. zieleni urządzonej w przypadku działek oznaczonych numerami ewidencyjnymi: 73/12, 73/13, 73/14 i 73/15 z obrębu Stefanowo, jednostka ewidencyjna Lesznowola, położonych w ramach terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem **1P-U**;
- realizacja zabudowy przemysłowej, zabudowy usługowej, rzemiosła, składów i magazynów, może nastąpić niezależnie od m.in. zieleni urządzonej, w przypadku terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem **1P-U**;
- realizacja zabudowy usługowej, rzemiosła, składów i magazynów, usług publicznych, może nastąpić niezależnie od m.in. zieleni urządzonej, w przypadku terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem **1U**;
- realizacja zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wolnostojącej, może nastąpić niezależnie od m.in. składów i magazynów, w przypadku terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami: **1U-MNW, 2U-MNW, 3U-MNW i 5 U-MNW**;
- realizacja zabudowy usługowej, rzemiosła, zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wolnostojącej, usług publicznych, składów i magazynów, może nastąpić niezależnie od m.in. zieleni urządzonej, w przypadku terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami: **1U-MNW, 2U-MNW, 3U-MNW i 5U-MNW**;
- realizacja zabudowy usługowej, rzemiosła, usług publicznych, usług z zakresu opieki nad dziećmi, działalności opiekuńczo-wychowawczej, oświaty, zdrowia, nauki, sportu, rekreacji, turystyki, kultury, zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wolnostojącej, może nastąpić niezależnie od m.in. zieleni urządzonej, w przypadku terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem **4U-MNW**.

Tym samym, **ustalone przeznaczenie dla terenów** oznaczonych na rysunku planu symbolami: **1P-U, 1U, 1U-MNW, 2U-MNW, 3U-MNW, 4U-MNW i 5U-MNW jest niedookreślone, co oznacza, iż naruszone zostały w sposób istotny, zasady sporządzania planu miejscowego, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego**, tym bardziej, iż jak wynika z podkładu mapowego na którym został sporządzony przedmiotowy plan miejscowy oraz ortofotomapy dostępnej w serwisie systemu informacji przestrzennej Gminy Lesznowola,



nie wszystkie działki budowlane znajdujące się w granicach obszaru objętego planem miejscowym są zabudowane.

Zdaniem organu nadzoru, na podstawie art. 164 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 4 i 11 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego sporządzonej w Strasburgu w dniu 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 z późn. zm.), bezspornym pozostaje fakt, iż społeczności lokalne mają, w zakresie określonym prawem, swobodę działania w każdej sprawie, która nie jest wyłączona z ich kompetencji lub nie wchodzi w zakres kompetencji innych organów władzy. Problematyka planowania przestrzennego normowana jest przepisami ustawy o p.z.p., która w art. 3 ust. 1, do zadań własnych gminy, zalicza kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. W literaturze przedmiotu i w orzecznictwie, określane jest to mianem „*władztwa planistycznego*”. Uprawnia ono do autonomicznego decydowania o przeznaczeniu i zagospodarowaniu terenu. Władztwo to nie ma jednak charakteru absolutnego, zaś jego ograniczenia określone zostały ustawowo.

W przedmiotowej sprawie, na pierwszy plan wysuwają się ograniczenia o charakterze materialnym, do których należy, wynikający z art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., obowiązek określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego przeznaczenia, terenów oraz linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Ograniczenia władztwa planistycznego gminy nie mogą być dorozumiane, czy tworzone w wyniku interpretacji rozszerzającej.

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

Gmina może zatem samodzielnie decydować o sposobie zagospodarowania terenu, wprowadzając do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, bądź to precyzyjne zapisy, bądź też postanowienia ogólne dla poszczególnych terenów, pod tym jednak warunkiem, że następuje to bez naruszenia powyższych przepisów. **Nie można zatem przyjąć, by obligatoryjne ustalenie**

planu, jakim jest przeznaczenie terenu, nie zostało w sposób precyzyjny określone w planie miejscowym. W tym stanie rzeczy, wskazać należy, że ustalenia dotyczące określenia przeznaczenia terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami: 1P-U, 1U, 1U-MNW, 2U-MNW, 3U-MNW, 4U-MNW i 5U-MNW, wykluczają się wzajemnie.

Pogląd Wojewody Mazowieckiego w powyższej kwestii, znalazł już potwierdzenie m.in. w orzeczeniu Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 9 czerwca 2014 r., sygn. akt II OSK 3083/13 w sprawie ze skargi kasacyjnej Wojewody Mazowieckiego od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 26 września 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1259/13. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie, w ww. wyroku stwierdził, iż jedną z głównych funkcji miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jest przesądzenie, o przeznaczeniu terenów objętych jego granicami (art. 4 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p.). Przeznaczenie terenu określone przez radę gminy, w planie miejscowym, musi być jednoznaczne i precyzyjne, nie może bowiem budzić wątpliwości, sposób jego zagospodarowania. Zmiana przeznaczenia terenu może zostać dokonana jedynie w drodze zmiany planu. Treść przepisów planu wraz z innymi przepisami determinuje sposób wykonania prawa własności nieruchomości, położonych w obrębie obowiązywania danego planu miejscowego, zatem dokonany w nim wybór przeznaczenia terenu, nie może mieć charakteru dowolnego i nie może nasuwać żadnych wątpliwości co do funkcji danego terenu. Powyższe stanowisko ugruntowało się w orzecznictwie (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 8 sierpnia 2012 r., sygn. akt II OSK 1334/12, czy też wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 7 listopada 2014 r., sygn. akt IV SA/Wa 1726/14 <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Na powyższe wskazuje również stanowisko wyrażone m.in. w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 3 czerwca 2020 r. sygn. akt II SA/Gd 776/19, w którym Sąd stwierdził: „W ocenie Sądu, jeśli przeznaczeniem podstawowym dla terenu U, P jest, jak w tym wypadku (§26 planu) - jest zabudowa usługowa i techniczno-produkcyjna, a dla terenu P (§27 planu) tereny obiektów produkcyjnych, składy i magazyny, a jednocześnie dopuszczono tutaj funkcje mieszkaniowe przy jednoczesnym nakazie (§ 27 ust. 2 pkt 10 planu) wprowadzenia pasa zieleni izolacyjnej wysokiej od strony terenów zabudowy mieszkaniowej to włączanie tamże zabudowy mieszkaniowej oznacza łączenie funkcji całkowicie odrębnych i nieprzystających z punktu widzenia wymagań ładu przestrzennego i interesów czy to przedsiębiorców, czy mieszkańców. Możliwym i zazwyczaj celowym jest przeznaczanie terenów pod zabudowę

*mieszkaniową i nieuciążliwe usługi, gdyż te służą mieszkańcom. W wypadku łączenia terenów przeznaczonych pod zabudowę produkcyjną, magazynową czy uciążliwe usługi z zabudową mieszkaniową, nie mamy do czynienia z uzupełnianiem się tych przeznaczeń, a przeciwnie, najczęściej produkcja czegoś na danym obszarze będzie kolidować z interesami mieszkańców terenu. Wobec tego połączenie tych funkcji stanowi istotne naruszenie zasad sporządzenia planu. Tym samym przyznaje Sąd rację Wojewodzie, że zapisy § 26 ust. 3 pkt 2 i § 27 ust. 2 pkt 4 uchwały naruszają przepis art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p.. Natomiast pełnomocnikowi Rady wskazać należy, że z istoty siedliska rolniczego wynika, że zabudowa tego rodzaju stanowi połączenie funkcji mieszkaniowej z prowadzeniem produkcji rolniczej. Natomiast nie jest to argument przemawiający za możliwością dopuszczenia funkcji mieszkaniowej na terenach produkcyjnych, składów magazynowych czy uciążliwych usług, gdyż współistnienie tych w sąsiedztwie wielokrotnie prowadzi do konfliktów w związku z uciążliwością dla funkcji mieszkaniowej.*

Gmina może zatem samodzielnie decydować o sposobie zagospodarowania terenu, wprowadzając do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, bądź to precyzyjne zapisy, bądź też postanowienia ogólne dla poszczególnych terenów, pod tym jednak warunkiem, że następuje to bez naruszenia powyższych przepisów.

W kontekście tegoż naruszenia, na szczególną uwagę zasługują również wyroki:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego z 10 czerwca 2009 r., sygn. akt II OSK 1854/08, z którego wynika, że „(...) miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa miejscowego, stanowiący o ograniczeniach w sposobie wykonywania prawa własności, winien stanowić o tym w sposób „czytelny i budzący jak najmniej wątpliwości interpretacyjnych”. Jeżeli tego nie czyni, budząc wątpliwości zasadniczej natury co do przeznaczenia terenu, to rzeczywiście może stanowić zagrożenie dla standardów demokratycznego państwa, powielając wątpliwości na etapie rozstrzygnięć indywidualnych. W konsekwencji taki plan to prosta droga do niekończących się sporów interpretacyjnych. I oczywiście nie chodzi tu o „zwykłe” wątpliwości interpretacyjne pojedynczych norm prawnych, poddające się wykładni, ale takie, które dotyczą kluczowych kwestii jak przeznaczenie terenu”;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 21 października 2015 r., w sprawie sygn. akt II OSK 3051/14, w którym stwierdzono, iż: „**Odnosząc się do wniosku Sądu wskazać należy, że stosownie do art. 15 ust. 2 pkt 1 i 6 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym**

**przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania.** Z powyższego wynika, że **plan winien** ustalać przeznaczenie terenu oraz **określać warunki** zabudowy i **zagospodarowania terenu.** **Realizacja tych funkcji następuje poprzez** określenie w planie: przeznaczenia terenów i **wyznaczenia na rysunku linii rozgraniczających tereny o** różnym przeznaczeniu lub **różnych zasadach zagospodarowania.** W orzecznictwie sądownoadministracyjnym wyrażono pogląd, zgodnie z którym dokonany w planie miejscowym wybór przeznaczenia terenu nie może mieć charakteru dowolnego i nie może nasuwać żadnych wątpliwości co do funkcji danego terenu. **Określone w planie miejscowym przeznaczenie terenu powinno być jednoznaczne i nie może budzić wątpliwości co do sposobu zagospodarowania danego terenu już z chwilą wejścia planu w życie** (wyrok NSA z dnia 8 sierpnia 2012 r. II OSK 1334/12). Oczywiście zgodzić się należy z Sądem, że nie jest wykluczone lokowanie na danym terenie zabudowy wielorodzinnej pomiędzy zabudową jednorodziną, jednak ustalenia planu powinny jednoznacznie konkretyzować jednostki ewentualnie części terenu, na których przewiduje się tylko zabudowę jednorodziną lub tylko wielorodziną. Wymogu takiego nie spełnia alternatywny sposób określenia przeznaczenia danego terenu.”;

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 lipca 2006 r., sygn. akt II OSK 590/06, w którym stwierdził, że: „Zarzut błędnej wykładni art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy i § 4 rozporządzenia i wywody skarg kasacyjnych w istocie odnoszą się do wadliwego zastosowania przez Sąd I instancji tych uregulowań, w odniesieniu do treści zaskarżonych uchwał. W pełni należy podzielić stanowisko Sądu I instancji, że cytowany art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy, wymaga jednoznacznego określenia w planie oznaczenia przeznaczenia terenu przez wyznaczenie linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach gospodarowania i nie jest dopuszczalne wobec tego stosowanie dwojakich linii rozgraniczających, które w różny sposób wyznaczałyby przeznaczenie terenu. Trafnie podnosi Sąd I instancji, że prawidłowe stosowanie tego przepisu ma na celu uniknięcie wątpliwości co do treści planu w zakresie przeznaczenia danego terenu na określony cel, w tym uniknięcia wątpliwości interpretacyjnych zapisów planu między innymi w postępowaniach o pozwolenie na budowę. Słuszne jest stanowisko Sądu, że plan miejscowy aby mógł spełniać przyznaną mu przez ustawę funkcję, powinien być zarówno szczegółowy jak i precyzyjny w zakresie przeznaczenie terenu i zasad jego zagospodarowania i zawierać wszystkie elementy przewidziane w ustawie. Trafnie Sąd I instancji ocenił jako naruszenie wymienionego art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy wprowadzenie i zdefiniowanie w uchwałach wydzielenia liniami wewnętrznego podziału terenów i określenie

ich jako wyznaczenie wyodrębnionych obszarów, do których ogranicza się realizacje obiektów budowlanych (ewentualnie inne zagospodarowanie), w istocie przy sformułowanych w uchwałach definicjach to oznacza podwójne wyznaczenie linii rozgraniczających, o jakim mowa w tym przepisie i niewątpliwie prowadzi do nieprecyzyjności zapisów planu w zakresie ustalenia przeznaczenia terenów w odniesieniu do których zaskarżone uchwały takie zapisy przewidują.”;

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 23 listopada 2005 r., sygn. akt II SA/Łd 445/05, w którym stwierdzono: „Wszak przepis art. 15 ust. 2 pkt omawianej ustawy **wyraźnie nakazuje w miejscowym planie określić przeznaczenie terenów oraz wyznaczyć linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Oznacza to, iż na terenie wyznaczonym liniami rozgraniczającymi nie ma miejsca na różne przeznaczenia lub różne zasady zagospodarowania terenu. Powyższa konstatacja nieuchronnie prowadzi do wniosku, iż dla terenu wyznaczonego liniami rozgraniczającymi możliwe jest tylko jedno przeznaczenie lub jedna zasada zagospodarowania terenu.** Powyższy wniosek wyływa nie tylko z tekstu przepisu art. 15 ust. 2 pkt omawianej ustawy ale również z istoty i funkcji miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego uchwalonego pod rządami ustawy z dnia 27. marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Skoro miejscowy plan na gruncie tejże ustawy staje się bezpośrednią podstawą do lokalizacji inwestycji zagospodarowujących teren, to jego przejrzystość, a jednocześnie szczegółowość musi być na takim poziomie aby zastąpić jednocześnie – znany dotychczas – miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego uchwalony na gruncie ustawy z dnia 7. lipca 1994 roku o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 roku, Nr 15, poz. 139 ze zm.) i wydawaną w oparciu o tenże plan indywidualną decyzję administracyjną o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, będącą podstawą do ubiegania się o pozwolenie na budowę. Połączenie tych dwóch elementów dotychczasowego procesu tworzenia ładu przestrzennego w jednym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, uchwalanym na gruncie ustawy z dnia 27. marca 2003 roku, prowadzi do wniosku, iż miejscowy plan, aby mógł spełniać przyznane przez ustawę funkcje powinien być zarówno szczegółowy co i precyzyjny w zakresie przeznaczenia terenu i zasad jego zagospodarowania. Tym samym winien zawierać wszystkie opisane przez ustawę elementy, a w tym precyzyjnie określać teren wyznaczony liniami rozgraniczającymi i **wskazywać jedno jego przeznaczenie lub jedną zasadę zagospodarowania terenu. Wyznaczenie w miejscowym**

*planie zagospodarowania przestrzennego terenu o różnym przeznaczeniu lub zasadach zagospodarowania nie tylko pozostaje w sprzeczności z przepisem art. 15 ust. 2 pkt 1 omawianej ustawy ale również stanowi element niepewności w przyszłym procesie inwestycyjnym. Z tego też powodu uchwała, jako źródło prawa miejscowego, musiałaby zostać poddana interpretacji, której wyniki byłyby sprzeczne, a sprzeczność owa niemożliwa do wyeliminowania w procesie stosowania prawa. Wbrew bowiem temu co podnosi organ gminy wielość sposobów zagospodarowania tego samego terenu wcale nie jest elementem zachęcającym do inwestowania. Zawsze natomiast takim elementem jest pewność co do prawa, a więc również co konkretnego przeznaczenia lub zagospodarowania określonego terenu.”.*

Z przytoczonych powyżej stanowisk judykatury wynika wyraźnie niedopuszczalność objęcia liniami rozgraniczającymi terenów o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania bez rozgraniczenia tych terenów od siebie.

Mając na uwadze wymogi art. 4 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1 i § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wskazać należy, iż obowiązkiem Rady Gminy Lesznowola było jednoznaczne określenie przeznaczenia terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami: 1P-U, 1U, 1U-MNW, 2U-MNW, 3U-MNW, 4U-MNW i 5U-MNW, a także wydzielenie jednorodnych terenów pod względem takiego przeznaczenia, za pomocą linii rozgraniczających spośród innych terenów, jak też oznaczenie ich odrębnymi symbolami adekwatnymi do ich przeznaczenia, zgodnie ze standardami określonymi w załączniku nr 1 do ww. rozporządzenia. Uchwalony plan miejscowy nie spełnia norm wynikających z ww. przepisów, bowiem ustalenia uchwały w zakresie przeznaczenia terenu są niejednoznaczne, co stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego i na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. skutkuje stwierdzeniem nieważności części tekstowej i graficznej uchwały w odniesieniu do całych jednostek terenowych, oznaczonych na rysunku planu symbolami: 1P-U, 1U, 1U-MNW, 2U-MNW, 3U-MNW, 4U-MNW i 5U-MNW.

Dokonując analizy przedmiotowej uchwały stwierdzono również, że narusza ona ustalenia obowiązującego Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Lesznowola, przyjętego uchwałą Nr 30/IV/2011 Rady Gminy Lesznowola z 15 marca 2011 r. w sprawie uchwalenia „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego

*gminy Lesznawola*”, zmienioną uchwałą Nr 482/XXXVIII/2014 Rady Gminy Lesznawola z 24 stycznia 2014 r. w sprawie uchwalenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Lesznawola dla części obrębu KPGO Mysiadło, 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. Nr 118,

poz. 1233). 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).

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 terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem **1P-U**, pozostają w sprzeczności z ustaleniami Studium, w zakresie określonego tam przeznaczenia.

Zgodnie z częścią graficzną Studium (załącznik nr 2 do uchwały Nr 482/XXXVIII/2014 z 24 stycznia 2014 r., skala 1:20 000) teren oznaczony na rysunku planu miejscowego symbolem **1P-U**, stanowi



**obszary funkcjonalne oznaczone jako tereny aktywności gospodarczej – produkcja, usługi, oznaczone symbolem AG/UPST.**

Z części tekstowej Studium, stanowiącej załącznik nr 1 do uchwały Nr 482/XXXVIII/2014 z 24 stycznia 2014 r., część II pn. *Kierunki rozwoju i polityka przestrzenna*, rozdział I pn. *Polityka przestrzenna*, ust. 4 pn. *Struktura funkcjonalno – przestrzenna*, pkt 4.3 pn. *Ustalenia funkcjonalno –przestrzenne oraz wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania poszczególnych terenów w jednostkach planistycznych (jednostkach administracyjnych gminy)*, ppkt 4.3.13 pn. *Sołectwo Marysin, Stefanowo, Jabłonowo (obręb: Marysin, Stefanowo, Jabłonowo, Kolonia Warszawska)*, str. 30, zawarto ustalenia w brzmieniu: „(...) **AG/UPST – tereny aktywności gospodarczej - produkcja/ usługi: 1) zabudowa podstawowa – w szczególności: budynki wytwórczości, składów, przetwórstwa rolniczego, usług w tym usług komunikacyjnych (ogólnodostępne parkingi, stacje paliw) i obsługi rolnictwa, usługowe, magazynowe, hurtownie, składy, budynki funkcji mieszanych**, których oddziaływanie na środowisko nie wykracza poza granicę inwestycji, **zabudowa mieszkaniowa jako pomocnicza**, (...)”.

Ponadto, z części tekstowej Studium, stanowiącej część II pn. *Kierunki rozwoju i polityka przestrzenna*, zawartej na stronie 8, wynika, że: „(...) Na obszarze gminy istnieje kilka znaczących kompleksów terenów aktywności gospodarczej (AG/UPST). Są to w szczególności obszary: (...) obszary położone wzdłuż drogi krajowej nr 7 w sołectwach: Wólka Kosowska, Jabłonowo, Kolonia Warszawska, Stefanowo, Łazy Radiostacja; (...) gdzie tego typu zabudowa ma być rozwijana. (...)”.

Z przytoczonych ustaleń Studium wynika **jednoznacznie**, że w obszarze oznaczonym symbolem **AG/UPST**, **wskazano, że zabudowa mieszkaniowa może być realizowana jedynie jako funkcja pomocnicza funkcji podstawowej**, określonej jako *w szczególności: budynki wytwórczości, składów, przetwórstwa rolniczego, usług w tym usług komunikacyjnych (ogólnodostępne parkingi, stacje paliw) i obsługi rolnictwa, usługowe, magazynowe, hurtownie, składy, budynki funkcji mieszanych*, **nie zaś jako funkcja ją zastępująca.**

Co więcej, z ustaleń Studium wynika, że tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej w obrębie m.in. Stefanowo, zostały w sposób jednoznaczny wydzielone i oznaczone na rysunku przedstawiającym kierunki rozwoju przestrzennego, jako odrębne obszary funkcjonalne z odmiennym oznaczeniem barwnym, na których można ją realizować, w tym m.in. oznaczone symbolami: ML, MN, MU oraz UM.

W studium dokonuje się kwalifikacji poszczególnych obszarów gminy i ich przeznaczenia. 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 planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) oraz kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny wyłączone spod zabudowy (art. 10 ust. 2 pkt 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Oczywistym jest, że ustalenia studium nie mogą być przeniesione wprost do zapisów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ale oczywistym jest również, że nie mogą być ze sobą sprzeczne, tak jak w przypadku niniejszej sprawy. Takie stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie, np. wyrok NSA z dnia 27 września 2007 r., II OSK 1028/07.

Skoro zatem w Studium wyznacza się obszary funkcjonalne oznaczone symbolem **AG/UPST** z kierunkowym przeznaczeniem pod tereny aktywności gospodarczej, tj. produkcja i usługi, zaś funkcja określona jako zabudowa mieszkaniowa może, na podstawie ustaleń Studium, co najwyżej stanowić funkcję pomocniczą, tzn. towarzyszyć funkcji produkcyjno-usługowej, to brak upoważnienia do określenia w planie miejscowym zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wolnostojącej przeznaczenia dla działek oznaczonych numerami ewidencyjnymi: **73/12, 73/13, 73/14 i 73/15** z obrębu Stefanowo, jednostka ewidencyjna Lesznowola, położonych w ramach terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem **1P-U**.

Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 13 czerwca 2014 r. w sprawie sygn. akt II OSK 784/14: „(...) Z ustaleń studium jednoznacznie wynika bowiem, że na terenach o dominacji mieszkalnictwa jednorodzinnego (MN), lasy dopuszczone są jedynie jako funkcja towarzysząca funkcji mieszkaniowej, nie zaś jako funkcja ją zastępująca. Ma rację skarżący kasacyjnie, iż przyjęcie dopuszczalności na terenach oznaczonych w studium jako MN zakazu zabudowy skutkowałoby w istocie niedopuszczalną zmianą funkcji głównej przez funkcję towarzyszącą. Tymczasem określenie funkcja towarzysząca ma oznaczać współwystępowanie, egzystowanie wspólnie z funkcją główną.

Zgodzić należy się ze skarżącym kasacyjnie, iż wynikający ze studium dla terenów leśnych zakaz realizacji obiektów kubaturowych za wyjątkiem obiektów związanych z gospodarką leśną (VI.2.2.c.-str. 41) odnosić należy wyłącznie do terenów leśnych, oznaczonych w studium jako odrębna, samodzielna jednostka terenowa.

Skoro działki oznaczone w planie symbolem ZL, znajdują się w studium na obszarze, gdzie lasy mogą mieć charakter wyłącznie funkcji towarzyszących, odnosząca się doń norma zawarta w §20 planu jako niezgodna ze studium podlegać musi stwierdzeniu nieważności, jak słusznie rozstrzygnął Wojewoda Mazowiecki w swym rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia [...]lipca 2013r.

Zgodzić należało się ze skarżącym kasacyjnie, który wywiódł, że sąd I instancji w sposób nieuprawniony zakwalifikował ustalenia studium odnoszące się do terenów ZL, wyznaczonych jako oddzielne wyodrębnione jednostki strukturalno-przestrzenne jako ustalenia dla terenów mieszkalnictwa jednorodzinne(MN).

W niniejszej sprawie zatem jak słusznie zarzucił skarżący kasacyjnie doszło do naruszenia norm zawartych w art. 9 ust.4, art. 15 ust.1, art. 17 pkt.4, art. 20 ust.1, art. 28 ust.1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w brzmieniu sprzed wejścia w życie ustawy z dnia 25 czerwca 2010r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. (...)” (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Organ nadzoru ponownie wskazuje, iż z ustaleń § 15 pkt 1 uchwały, w brzmieniu: „Dla terenu produkcji lub usług oznaczonego symbolem literowym **PU** ustala się: 1) **przeznaczenie terenu**: - zabudowa przemysłowa, - zabudowa usługowa, - rzemiosło, - składy, magazyny, - zabudowa mieszkaniowa wolnostojąca jednorodzinna na działkach położonych w obrębie ewidencyjnym Stefanowo o numerach ewidencyjnych: 73/12, 73/13, 73/14, 73/15, - wolnostojące budynki garażowe i gospodarcze, - zieleń urządzona, wiaty, altany, obiekty i urządzenia sportu i rekreacji, place zabaw, zbiorniki wodne małej retencji i inne zbiorniki wodne; - sieci i urządzenia infrastruktury technicznej, - drogi wewnętrzne, dojścia, dojazdy, utwardzenia, parkingi;”; wynika, że na działkach oznaczonych numerami ewidencyjnymi: 73/12, 73/13, 73/14 i 73/15 z obrębu Stefanowo, jednostka ewidencyjna Lesznowola, położonych w ramach terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 1-PU, możliwa jest realizacja zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, niezależnie od pozostałych dopuszczonych w planie funkcji, bowiem nie ustalono, które przeznaczenie będzie przeznaczeniem podstawowym, a które dopuszczalnym, czy też towarzyszącym, co oznacza, iż zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna może pełnić funkcje zarówno towarzyszącą, jak i podstawową, jedyną na tych działkach. Tym samym, dopuszczenia na ww. działkach możliwości realizacji zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej jako niezależnego przeznaczenia, stanowi o naruszeniu ustaleń obowiązującego Studium, bowiem

**dopuszczono w nim na obszarze funkcjonalnym AG/UPST, zabudowę mieszkaniową jedynie jako funkcję pomocniczą.**

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 oraz Rada Gminy Lesznawola.

Biorąc pod uwagę fakt, iż ustalenia w zakresie **przeznaczenia terenu** są **obligatoryjnymi** **ustaleniami planu miejscowego**, co wynika wprost z art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., to w odniesieniu do ww. przeznaczenia naruszającego ustalenia Studium niezbędne jest **stwierdzenie nieważności uchwały**, z uwagi na istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego polegające na sporządzeniu planu miejscowego z naruszeniem ustaleń obowiązującego Studium.

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;
- 11 września 2012 r., w sprawie sygn. akt II OSK 1408/12;
- 15 stycznia 2013 r., w sprawie sygn. akt II OSK 2236/12;
- 12 lutego 2013 r., w sprawie sygn. akt II OSK 2460/12;
- 23 czerwca 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 3140/13;
- 13 czerwca 2014 r. w sprawie sygn. akt II OSK 784/14;
- 12 czerwca 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 66/13;
- 23 czerwca 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 3154/13;
- 2 października 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 1599/14;
- 26 maja 2015 r., w sprawie sygn. akt II OSK 1353/14;
- 25 października 2016 r., w sprawie sygn. akt II OSK 92/15;
- 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;
- 5 grudnia 2018 r. w sprawie sygn. akt II OSK 2937/18.
- 23 czerwca 2021 r. w sprawie sygn. akt II OSK 2805/20.

Organ nadzoru wskazuje, że stosownie do dyspozycji art. 7 ust. 1 ustawy z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2022 r. poz. 2409), przeznaczenie gruntów leśnych na cele nieleśne, a więc określenie innego niż leśny sposobu użytkowania gruntów leśnych, 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., wcześniej zaś w trybie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym.

Z kolei w art. 7 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych 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 tej 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 nie jest możliwe.

W tym miejscu 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 ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 2000, z późn. zm.), zwanej dalej: „*k.p.a.*” 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 sygn. 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.)

Skoro zatem zgoda właściwego organu administracji na przeznaczenie gruntu leśnego na cele nieleśne jest decyzją administracyjną, a tym samym **wiąże wprost przy sporządzaniu a następnie uchwalaniu planu miejscowego**, przy czym stosownie do dyspozycji art. 18 ust. 2 pkt 4 lit. a ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, obecnie zaś art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o p.z.p. **wydawana jest ona na potrzeby konkretnego planu miejscowego**, to wywołuje ona skutki prawne wraz z uchwaleniem planu miejscowego, w którym określa się przeznaczenie inne niż leśne, stosownie do wymogów wynikających z tejże decyzji.

Innymi słowy, gdyby nawet decyzje na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne uzyskane zostały w procedurze sporządzania planu miejscowego to obowiązują one do planu miejscowego **na potrzeby którego zostały wydane**. Co więcej skoro decyzje na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne uzyskuje się **w danej procedurze to powyższe oznacza, że właściwy organ wydaje decyzje zezwalające na zmianę przeznaczenia właśnie na konkretne rozwiązania przestrzenne, które przewiduje się w ramach danego planu miejscowego. Decyzja ta konsumowana jest więc poprzez uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w ramach którego określa się przeznaczenie inne niż leśne, lecz w zakresie wynikającym z decyzji na zmianę przeznaczenia.**

Należy także zauważyć, iż 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).

Na poparcie prawidłowej wykładni przepisów art. 7 ust. 1 i art. 7 ust. 2 pkt 2 i 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych należy przywołać m.in. orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 18 kwietnia 2018 r. w sprawie sygn. akt II OSK 2067/17, w którym Sąd stwierdził: „Zgoda na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne następuje w formie decyzji administracyjnej. Zgoda jest aktem stanowiącym konieczną podstawę do zamieszczenia odpowiednich ustaleń w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Wyrażenie zgody, o której mowa w art. 7 ust. 2 u.o.g.r.l., następuje na wniosek wójta (burmistrza, prezydenta miasta). W przypadku więc, gdy w projekcie m.p.z.p. przewidziano przeznaczenie dotychczasowych gruntów leśnych (rolnych) na cele nieleśne (nierolnicze), wójt (burmistrz, prezydent miasta) zwraca się o uzyskanie zgody na zmianę przeznaczenia tych gruntów. Brak wymaganej zgody na przeznaczenie gruntów leśnych (rolnych) na cele inne niż leśne (rolnicze) powoduje naruszenie procedury uchwalania planu zagospodarowania przestrzennego w tym zakresie, co w konsekwencji stanowi przesłankę uznania go za nieważny (por. wyrok NSA z 25 maja 2009 r., II OSK 1900/08, "Wspólnota" 2009, nr 23, s. 39, "LEX" nr 534648). **Zgoda taka jest udzielana w toku procedury planistycznej i na potrzeby tej procedury.** Zgodnie z art. 3 ust. 3 u.o.g.r.l. podmiot indywidualny nie może skutecznie złożyć wniosku o wyrażenie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne (por. uchwała 7 sędziów NSA z dnia 25 listopada 2013r., II OPS 1/13 – ONSAiWSA 2014/2/17). **Oznacza to, że "skuteczność" udzielonej zgody jest zależna od jej wykorzystania na potrzeby sporządzenia planu.** A zatem, zgoda na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne udzielona na podstawie art. 7 ust. 2 pkt 5 i ust. 3 u.o.g.r.l. jest "skuteczna", o ile na jej podstawie w ustaleniach planu rada gminy postanowi o zmianie przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne **i tylko w takim zakresie w jakim, w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego obejmującym dany teren, dojdzie do zmiany przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne.** **Warunkiem nieleśnego wykorzystania gruntów leśnych jest "skonsumowanie" zgody w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.** A więc, aby zgoda udzielona na podstawie art. 7 ust. 2 pkt 5 i ust. 3 u.o.g.r.l. mogła odnieść skutek w postaci możliwości faktycznego wykorzystania gruntu leśnego na cele nieleśne, konieczne jest uchwalenie (zmiana) miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który w swoich ustaleniach przeznaczy grunty leśne na cele nieleśne. **Nie można przyjąć tezy, iż decyzje o zgodzie na tzw. odleśnienie gruntów leśnych dokonują zmiany przeznaczenia tych gruntów i to w sposób trwały ("raz na zawsze"), gdyż wówczas to nie miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego określałby zmianę przeznaczenia gruntów, lecz decyzja wyrażająca zgodę na taką zmianę.**

**Do takiego zaś wniosku nie uprawnia obowiązujący porządek prawny.** Podkreślić należy, iż wprawdzie gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, a jej samodzielność podlega ochronie sądowej, lecz granice tej samodzielności wyznacza zgodność z prawem wyrażona przez obowiązujący przepis - art. 2 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, dalej: u.s.g. Samodzielność gminy może być bowiem realizowana tylko w granicach dozwolonych prawem. Wyłączna kompetencja rady gminy do uchwalenia planu miejscowego wyraża się w samodzielnym kształtowaniu sposobu zagospodarowania obszaru podlegającego jej władztwu planistycznemu, pod warunkiem działania w granicach i na podstawie prawa, bez nadużywania tego władztwa. Samodzielne kształtowanie sposobu zagospodarowania obszaru podlegającego władztwu planistycznemu gminy oznacza, że gmina nawet wówczas, gdy uzyska zgodę właściwych organów na zmianę przeznaczenia terenów leśnych - o określonej w tej zgodzie powierzchni - na cele nieleśne może "zaniechać" tej zmiany bądź dokonać w m.p.z.p. zmiany przeznaczenia jedynie części tych gruntów leśnych. Ze zgody udzielonej na podstawie art. 7 ust. 2 pkt 5 i ust. 3 u.o.g.r.l. nie wynika bowiem obowiązek dokonania zmiany w planie miejscowym przeznaczenia terenów leśnych na cele nieleśne. Organ planistyczny nie jest związany taką decyzją i mimo uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne, może "odstąpić" od dokonania zmiany przeznaczenia gruntów leśnych (w części lub w całości). Sama zgoda na zmianę przeznaczenia terenów leśnych na cele nieleśne nie nakłada na jednostkę samorządu terytorialnego (radę gminy) obowiązku zmiany przeznaczenia tych terenów. Jeśli w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego nie zostaną zamieszczone postanowienia o przeznaczeniu określonego terenu leśnego na cele nieleśne, to wówczas nie jest dopuszczalne wykorzystanie takich terenów – tj. terenów dla których uzyskano jedynie zgodę, o jakiej mowa w art. 7 ust. 2 pkt 5 i ust. 3 u.o.g.r.l. – na cele nieleśne. Jeżeli natomiast w planie przeznaczona zostanie na cele nieleśne jedynie część gruntów leśnych objętych zgodą udzieloną na podstawie art. 7 ust. 2 pkt 5 i ust. 3 u.o.g.r.l., to wówczas możliwość wykorzystania gruntów leśnych na cele nieleśne istnieje tylko i wyłącznie w zakresie tej części gruntów leśnych, które zmieniły przeznaczenie w m.p.z.p. O tym więc, czy i jaką część gruntów leśnych, objętych zgodą udzieloną na podstawie art. 7 ust. 2 pkt 5 i ust. 3 u.o.g.r.l., można wykorzystać na cele nieleśne decyduje nie powierzchnia gruntów leśnych, co do której właściwy organ wyraził zgodę, lecz powierzchnia gruntów leśnych, która uzyskała zmianę przeznaczenia na cele nieleśne w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, tj. taka powierzchnia gruntów leśnych, która została przeznaczona na realizację określonych celów nieleśnych (por. uchwała 7 sędziów NSA z dnia



29 listopada 2010r., II OPS 1/10 – ONSAiWSA 2013/2/20, LEX nr 621577). Z powyższych względów nie można skutecznie podnosić – jak czyni to strona skarżąca – że Sąd pierwszej instancji dopuścił się naruszenia art. 7 ust. 1 i 2 u.o.g.r.l. przez jego błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie przez uznanie, iż zachodziła konieczność uzyskiwania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne w części, w jakiej w ewidencji gruntów i budynków działki są oznaczone jako grunty leśne.”.

W kontekście konieczności uzyskania decyzji na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne organ nadzoru ponownie wskazuje, że oprócz jej uzyskania w toku procedury sporządzania konkretnego planu miejscowego, niezbędne jest również przyjęcie planu miejscowego „konsumującego” taką zgodę. Powyższe wynika wprost z art. 7 ust. 1 i ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, w związku z art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p.

W tym miejscu wskazać należy, iż w granicach terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem **1P-U występują użytki leśne**, w związku z tym, dla działek na których one występują w części, tj. dla działek oznaczonych numerami ewidencyjnymi: **73/12, 73/13, 73/14 i 73/15** z obrębu Stefanowo, jednostka ewidencyjna Lesznówola, **koniecznym było uzyskanie decyzji na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne.**

Jak wynika z zapisów ewidencji gruntów i budynków, które zgodnie z art. 21 ustawy z 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2021 r. poz. 1990 z późn. zm.) stanowią podstawę planowania przestrzennego, działki z obrębu Stefanowo, oznaczone numerami ewidencyjnymi:

- **73/12** o powierzchni 0,1250 ha, stanowi lasu oznaczone symbolem LsV o powierzchni 0,0183 ha, grunty orne oznaczone symbolem RV o powierzchni 0,0680 ha oraz pastwiska trwałe oznaczone symbolem PsIV o powierzchni 0,0387 ha;
- **73/13** o powierzchni 0,1250 ha, stanowi lasu oznaczone symbolem LsV o powierzchni 0,0493 ha oraz grunty orne oznaczone symbolem RV o powierzchni 0,0757 ha;
- **73/14** o powierzchni 0,1250 ha, stanowi lasu oznaczone symbolem LsV o powierzchni 0,0498 ha oraz grunty orne oznaczone symbolem RV o powierzchni 0,0752 ha;
- **73/15** o powierzchni 0,1520 ha, stanowi lasu oznaczone symbolem LsV o powierzchni 0,0620 ha, grunty orne oznaczone symbolem RV o powierzchni 0,0831 ha oraz grunty orne oznaczone symbolem RVI o powierzchni 0,0069 ha.

Organ nadzoru wskazuje, iż w odniesieniu do ww. działek ewidencyjnych stanowiących częściowo grunty leśne, pomijając już fakt, iż nie w toku przedmiotowej procedury planistycznej, 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 Nr 95/2011 z 4 listopada 2011 r., znak: RW-RM-II.7151.85.2011.PD Marszałek Województwa Mazowieckiego w Warszawie, w sposób jednoznaczny wyraził zgodę na przeznaczenie gruntów leśnych na cele nieleśne o powierzchni 0,9434 ha **pod tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej (według symbolu przeznaczenia MN) oraz drogi wewnętrzne (według symbolu przeznaczenia KDW)**, dla działek ewidencyjnych oznaczonych numerami: **73/12, 73/13, 73/14 i 73/15** z obrębu Stefanowo, jednostka ewidencyjna Lesznowola.

Tymczasem, dla działek ewidencyjnych oznaczonych numerami: **73/12, 73/13, 73/14 i 73/15** z obrębu Stefanowo, jednostka ewidencyjna Lesznowola, położonych w ramach terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem **1P-U, stanowiących częściowo grunty leśne ustalono zabudowę przemysłową, zabudowę usługową, rzemiosło, składy i magazyny, zabudowę mieszkaniową wolnostojącą jednorodzinną, wolnostojące budynki garażowe i gospodarcze, zieleń urządzoną, wiaty, altany, obiekty i urządzenia sportu i rekreacji, place zabaw, zbiorniki wodne małej retencji i inne zbiorniki wodne, sieci i urządzenia infrastruktury technicznej, drogi wewnętrzne, dojścia, dojazdy, utwardzenia oraz parkingi. Oznacza to, iż nie zachowano warunków uzyskanej zgody, w zakresie ustalonego przeznaczenia terenu, które na mocy art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., w związku z § 4 pkt 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, stanowi obligatoryjny element planu miejscowego, tym bardziej, że nie określono w sposób jednoznaczny przeznaczenia dla tego terenu.**

**W tej sytuacji uznać należy, że w omawianej sprawie doszło do istotnego naruszenia trybu sporządzania planu miejscowego, w związku z istotnym naruszeniem art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o p.z.p., albowiem działki oznaczone numerami ewidencyjnymi: **73/12, 73/13, 73/14 i 73/15** z obrębu Stefanowo, jednostka ewidencyjna Lesznowola, w granicach użytku leśnego, nie uzyskały zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne pod tereny produkcji lub usług, dla których ustalono m.in. zabudowę przemysłową, zabudowę usługową, rzemiosło, składy i magazyny jako przeznaczenie, a tym samym nie mogą stanowić terenów oznaczonych w przedmiotowym planie symbolem 1P-U.**

Analogiczna sytuacja dotyczy terenu oznaczonego na rysunku planu miejscowego symbolem **2-UMNW**, w ramach którego położona jest działka o dawnym numerze ewidencyjnym 80/7 (zgodnie z dniem wydawania decyzji) z obrębu Stefanowo, jednostka ewidencyjna Lesznowola, objęta ww. decyzją Nr 95/2011 z 4 listopada 2011 r., znak: RW-RM-II.7151.85.2011.PD. Zgodnie z tą decyzją Marszałek Województwa Mazowieckiego w Warszawie, dla tej działki również w sposób jednoznaczny wyraził zgodę na przeznaczenie gruntów leśnych na cele nieleśne pod tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej (według symbolu przeznaczenia MN) oraz drogi wewnętrzne (według symbolu przeznaczenia KDW), podczas gdy zgodnie z § 17 pkt 1 uchwały, zabudowę usługową, rzemiosło, usługi publiczne, składy i magazyny ustalono jak przeznaczenie dla terenu 2-UMNW.

Jeżeli zatem w trakcie sporządzania planu miejscowego doszło do zmiany projektowanych rozwiązań przestrzennych to organ wykonawczy gminy zobligowany był do złożenia wniosku o zmianę przytoczonej powyżej decyzji Marszałka Województwa Mazowieckiego w zakresie celu przeznaczenia określonego w sentencji decyzji wyrażającej zgodę na zmianę przeznaczenia.

Biorąc pod uwagę powyższe należy podkreślić, iż zgodnie z dyspozycją art. 7 ust. 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, **organ wyrażający zgodę na zmianę przeznaczenia może żądać od organu wykonawczego gminy złożenia wniosku w kilku wariantach, przedstawiających różne kierunki projektowanego przestrzennego rozwoju zabudowy.** Z przedmiotowego przepisu wprost wynika, iż organ wyrażający zgodę na zmianę przeznaczenia w zależności od różnych rozwiązań przestrzennych może wyrazić lub odmówić wyrażenia takiej zgody, co oznacza, że zgoda na zmianę przeznaczenia dotyczy konkretnych rozwiązań przestrzennych tj. takich rozwiązań, które są przedłożone w projekcie planu miejscowego stanowiącym podstawę do wyrażenia decyzji na zmianę przeznaczenia. Należy przy tym zauważyć, że wariantowość rozwiązań przestrzennych ma istotne znaczenie z punktu widzenia ochrony gruntów leśnych (ochrona przed nadmierną intensyfikacją zabudowy).

Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w swojej uchwale 7 sędziów z 29 listopada 2010 r. w sprawie sygn. akt II OPS 1/10 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych): **„Udzielona zgoda nie jest zgodą bezterminową. A to chociażby z tego powodu, iż może zmienić się tak stan prawny, jak i stan faktyczny na danym terenie w zakresie zurbanizowania terenu, rozwoju określonych gatunków fauny i flory, który będzie przemawiał za potrzebą ochrony pozostałych gruntów leśnych (ochrona jakościowa i ilościowa gruntów**

leśnych) i koniecznością ochrony różnorodności biologicznej.”. Powyższe oznacza, iż sporządzając i uchwalając kolejny plan miejscowy należy każdorazowo analizować faktyczne występowanie gruntów leśnych.

Z kolei Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 13 listopada 2019 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 1303/19 stwierdził dobitnie, iż: „*Jako niezasadne Sąd uznał stanowisko organu, że nie dołączono do akt decyzji z 10.V.1979 r. nr 4410/20-902/1/79, wyrażającej zgodę na zmianę przeznaczenia. Sąd stoi na stanowisku, że nawet gdyby wskazana decyzja objęła działkę nr 93, to nie mogłaby owa zgoda zostać wykorzystana w toku obecnie ocenianej procedury. Zdaniem Sądu organ prowadzący postępowanie planistyczne zwraca się o wyrażenie zgody na zmianę przeznaczenia w tej jednej konkretnej procedurze planistycznej.”.*

W tym miejscu należy podkreślić, iż 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).

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. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 9 lipca 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 282/13, w sprawie 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* konieczne jest wprowadzenie i uwzględnienie w planie miejscowym wszystkich warunków zgod określonych w decyzjach właściwych organów, w tym

także przeznaczenia na jaki została ona udzielona, bowiem decyzje te są wiążące dla organu sporządzającego projekt planu miejscowego. 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 Uchwałą pod kątem uwzględnienia zawartych w w/w decyzjach warunków dotyczących zmiany przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne, objętych Planem.”.*

Z kolei Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w swym wyroku z 12 grudnia 2019 r. w sprawie sygn. akt II OSK 307/18, stwierdził jednoznacznie, że: *„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 m<sup>2</sup>, 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 wyznaczanych 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.”.

W tej sytuacji niezbędne jest stwierdzenie nieważności uchwały, również z uwagi na istotne naruszenie trybu sporządzania planu miejscowego, o którym mowa w art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o p.z.p., w związku z art. 7 ust. 1 i ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i 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 całości.

Biorąc pod uwagę fakt, że organ nadzoru nie ma możliwości redagowania uchwały przy wydawaniu rozstrzygnięcia nadzorczego, to okoliczności niniejszej sprawy wskazują, że koniecznym jest stwierdzenie nieważności całych jednostek terenowych, oznaczonych na rysunku planu symbolami: 1P-U, 1U, 1U-MNW, 2U-MNW, 3U-MNW, 4U-MNW i 5U-MNW. W przedmiotowym przypadku istotne naruszenia odnoszą się do większości jednostek terenowych objętych planem, w związku z czym niezbędne jest stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w całości, bowiem brak możliwości stwierdzenia nieważności w odniesieniu do pojedynczych jednostek terenowych, gdyż taka uchwała nie będzie spełniała kryterium komunikatywności i w praktyce będzie nie do zastosowania. W tym miejscu podkreślić należy, że rolą organu nadzoru nie jest weryfikacja poprawności legislacyjnej aktu (poprawianie jej komunikatywności), ale stwierdzenie jej zgodności z przepisami prawa. Z charakteru naruszeń przepisów prawa materialnego wynika, że w konsekwencji naruszając część przepisów, koniecznym jest eliminowanie całych jednostek terenowych.

Ponadto, **stwierdzenie nieważności uchwały w całości umożliwi kontynuację rozpoczętej procedury planistycznej, w oparciu o przepis art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p.**

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, niedotyczące 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 izmom 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 725/LIX/2022 Rady Gminy Lesznówola z 22 grudnia 2022 r. *„w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Lesznówola dla części obrębów:*

*Stefanowo, Jabłonowo, Warszawianka – etap I*”, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, 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 kwalifikowanym podpisem elektronicznym/