



WOJEWODA MAZOWIECKI
LEX-I.4131.238.2015.RM

Warszawa, 29 października 2015 r.

ROZSTRZYGNĘCIE NADZORCZE

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 61/XII/2015 Rady Gminy Żabia Wola z dnia 29 września 2015 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Żabia Wola obejmującego miejscowość Jastrzębnik, w zakresie ustaleń zawartych w części graficznej, w odniesieniu do:

- terenów oznaczonych symbolami: 13MN, 14MN, 15MN, 1MN/U, 2MN/U i 9R w zakresie, w jakim dopuszcza do zabudowy z pomieszczeniami na pobyt ludzi, w obszarze ograniczonego zagospodarowania linii energetycznej średniego napięcia 15 kV;
- terenów oznaczonych symbolami 9MN i 10MN, w zakresie, w jakim dopuszcza do zabudowy w odległości 12 m od granicy lasu stanowiącego teren oznaczony symbolem 1ZL;
- „obszaru ograniczonego zagospodarowania od linii energetycznych”, pozostającego poza granicami obszaru objętego planem miejscowym.

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 29 września 2015 r. Rada Gminy Żabia Wola podjęła uchwałę Nr 61/XII/2015 *w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Żabia Wola obejmującego miejscowość Jastrzębnik.*

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5, art. 40 ustawy o samorządzie gminnym oraz na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2015 r. poz. 199 z późn. zm.), zwanej dalej „*ustawą o p.z.p.*”.

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

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

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

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

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

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 łąd przestrzenny i zrównoważony rozwój za podstawę tych działań.

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

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

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

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

W judykaturze utrwalony jest pogląd, że 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, zgodnie z art. 28 ust. 1 ww. ustawy. Co więcej sprzeczność taka stanowi naruszenie § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), który stanowi, że: *„Na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego”*.

Zakres przedmiotowy władztwa planistycznego gminy w ramach, którego ma ona możliwość wpływu na sposób wykonywania prawa własności, przez właścicieli i użytkowników terenów objętych ustaleniami planu miejscowego, nie jest nieograniczony i został szczegółowo określony w ustawie o p.z.p. poprzez wskazanie obowiązkowej i fakultatywnej (dopuszczalnej) treści planu miejscowego (art. 15 ust. 2 i 3) oraz w rozporządzeniu w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w szczególności zaś w jego ustaleniach zawartych w § 3, 4 i 7.

Oznacza to, że nie każde rozstrzygnięcie związane swobodnie z przeznaczeniem, zagospodarowaniem i użytkowaniem terenu może być włączone do ustaleń planu, a jedynie takie, które mieści się ściśle w ramach tego, co ustawa określa ogólnie, jako ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenia inwestycji celu publicznego i określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu, a konkretnie wylicza w art. 15, natomiast ww. rozporządzenie doszczegóławia, jako nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów, określone w § 4 tego rozporządzenia.

W szczególności, wobec zasady hierarchiczności źródeł prawa, przedmiotem regulacji planu nie mogą być kwestie, które podlegają regulacjom aktów wyższego rzędu, ani tym bardziej regulacje planu nie mogą być z nimi sprzeczne.

Stosownie do wymogu art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., wójt, burmistrz albo prezydent miasta, sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem miejscowym.

Zgodnie z art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p., w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza m.in.: **wymagania ochrony zdrowia** oraz **bezpieczeństwa ludzi** i mienia. Konkretyzację ww. przepisu możemy odnaleźć na gruncie art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym, w planie miejscowym określa się bowiem szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy. Ponadto, z dyspozycji § 2 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wynika, że określenie sposobów zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy, powinno odbywać się poprzez sformułowanie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów.

W przedmiotowym przypadku zastosowanie będzie tu miał § 314 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2015 r. poz. 1422), zgodnie z którym: „*Budynek z pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi nie może być wzniesiony na obszarach stref, w których występuje przekroczenie dopuszczalnego poziomu oddziaływania pola elektromagnetycznego, określonego w przepisach odrębnych dotyczących ochrony przed oddziaływaniem pól elektromagnetycznych*”. Podkreślić przy tym należy, iż zgodnie z § 4 ww. rozporządzenia, pomieszczenia przeznaczone na pobyt ludzi są pomieszczeniami przeznaczonymi zarówno na stały, jak i na czasowy pobyt ludzi.

Zgodnie z rysunkiem planu, w granicach obszaru objętego planem, znajduje się napowietrzna linia elektroenergetyczna 15 kV.

W § 22 ust. 1 uchwały, ustalono, że „*1. Obiekty budowlane w sąsiedztwie istniejących linii energetycznych 15kV (w obszarze ograniczonego zagospodarowania) należy projektować, realizować oraz użytkować zachowując przepisy bezpieczeństwa, Polskie Normy i inne przepisy odrębne.*”. Zgodnie z ustaleniami § 5 ust. 1 pkt 14 uchwały, „*Ileokroć w uchwale jest mowa o: (...) 14) obszarze ograniczonego zagospodarowania – należy przez to rozumieć teren położony w sąsiedztwie linii średniego napięcia, w którym zagospodarowanie podlega ograniczeniom wynikającym z Polskich Norm i przepisów odrębnych;*”.

Na rysunku planu w zasięgu obszaru ograniczonego zagospodarowania linii elektroenergetycznej 15 kV, znajdują się fragmenty terenów oznaczonych symbolami: **13MN, 14MN, 15MN, 1MN/U, 2MN/U i 9R.**

Zgodnie z ustaleniami:

- § 34 ust. 1 uchwały, dla terenów oznaczonych symbolami: **1MN/U – 4MN/U** ustalono:
„*1) przeznaczenie podstawowe* Tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i usługowej. Usługi inne o powierzchni całkowitej nie większej niż 250m². *2) Przeznaczenie uzupełniające* – budynki gospodarcze i garażowe na samochody osobowe, – urządzenia komunikacji, infrastruktury technicznej i ochrony środowiska dla potrzeb działki lub potrzeb lokalnych, – zieleń urządzone, obiekty małej architektury.”;
- § 35 ust. 1 uchwały, dla terenów oznaczonych symbolami: **1MN – 29MN** ustalono:
„*1) przeznaczenie podstawowe* Tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej
2) Przeznaczenie uzupełniające – budynki gospodarcze i garażowe, – urządzenia komunikacji,

infrastruktury technicznej i ochrony środowiska dla potrzeb działki lub potrzeb lokalnych, – zieleń urządzone, obiekty małej architektury.”;

- § 37 ust. 1 uchwały, dla terenów oznaczonych symbolami: **1R – 9R** ustalono: „1) **przeznaczenie podstawowe** Tereny rolnicze. 2) **Przeznaczenie dopuszczalne** – budynki mieszkalne, budynki gospodarcze i inwentarskie niezbędne do produkcji rolnej, garaże, – urządzenia komunikacji, infrastruktury technicznej i ochrony środowiska dla potrzeb działki lub potrzeb lokalnych, – zieleń urządzone, obiekty małej architektury.”.

Z analizy rysunku planu wynika, że na terenach oznaczonych symbolami: 13MN, 14MN, 15MN, 1MN/U, 2MN/U i 9R, wyznaczono nieprzekraczalne linie zabudowy w granicach obszaru ograniczonego zagospodarowania od linii elektroenergetycznej 15 kV, umożliwiając tym samym lokalizację projektowanej zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, usługowej a także budynków mieszkalnych związanych z produkcją rolną, w zasięgu tego obszaru, a więc zabudowy **z pomieszczeniami na pobyt ludzi**.

Możliwość lokalizacji zabudowy, bezpośrednio pod linią elektroenergetyczną 15 kV oraz w obszarze ograniczonego zagospodarowania tej linii, wynika także z ustaleń dotyczących określenia i obowiązywania wyznaczonych na rysunku planu nieprzekraczalnych linii zabudowy, zawartych w:

- § 3 ust. 2 pkt 1 lit. c uchwały, w brzmieniu: „2. Rysunek planu odnosi ustalenia zawarte w niniejszej uchwale do terenu objętego granicami planu przy użyciu oznaczeń zastosowanych i opisanych odpowiednio w legendzie: 1) oznaczenia graficzne będące ustaleniami planu: (...) c) nieprzekraczalne linie zabudowy, (...)”;
- § 5 ust. 1 pkt 5 uchwały, w brzmieniu: „Ilekoć w uchwale jest mowa o: (...) 5) nieprzekraczalnej linii zabudowy – należy przez to rozumieć wyznaczoną na rysunku planu lub ustaloną w tekście uchwały, a także wyznaczoną przez przepisy odrębne linię określającą najmniejszą dopuszczalną odległość ściany budynku od linii rozgraniczającej drogi lub terenów o innym przeznaczeniu, a także od innych obiektów, granic działki, granic administracyjnych wsi lub granicy planu itp.; poza nieprzekraczalne linie zabudowy mogą wystawać elementy budynków wymienione w przepisach ogólnych;
- § 9 uchwały, w brzmieniu: „Zasady ustalania linii zabudowy: 1) Linie zabudowy zostały wyznaczone jako nieprzekraczalne od strony dróg i terenów wód powierzchniowych (WS) oraz zwymiarowane na rysunku planu; 2) Ustala się, że wyznaczone w planie linie zabudowy są liniami nieprzekraczalnymi dla budynków; 3) Dopuszcza się wysunięcie poza linię zabudowy od strony dróg: słupów, zadaszeń, podestów wejściowych, tarasów, okapów - max do szerokości 1.50 m; 4) Ustala się, iż lokalizacja budynków od pozostałych granic działek zgodnie z przepisami odrębnymi z zakresu warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie; 5) Dopuszcza się nadbudowę istniejących budynków mieszkalnych zlokalizowanych pomiędzy linią rozgraniczającą drogi, a wyznaczoną w planie nieprzekraczalną linią zabudowy zgodnie z istniejącą linią zabudowy budynku; 6) Ustala się, że odległość nieprzekraczalnej linii zabudowy dla budynków od górnej krawędzi skarpy rowu melioracyjnego – wynosi 5,0m”;
- § 34 ust. 2 pkt 2 lit. a uchwały, w brzmieniu: „Oznaczenie terenu 1MN/U - 4MN/U (...) 2. Zasady zagospodarowania (...) 2) Parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu (dla nowej zabudowy i istniejącej w przypadku rozbudowy, nadbudowy) a) linie zabudowy nieprzekraczalne – 6,0m od dróg: 1KD/L i 5KD/D, 1KD/D - 5,0m od górnej skarpy rowów melioracyjnych, - 6,0m od dróg wewnętrznych nie wyznaczonych na rysunku planu, z wyjątkiem dróg wewnętrznych obsługujących jedną działkę, wzdłuż których linię zabudowy ustala się w odległości min 4,0m.”;
- § 35 ust. 2 pkt 2 lit. a uchwały, w brzmieniu: „Oznaczenie terenu 1MN - 29MN (...) 2. Zasady zagospodarowania (...) 2) Parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz

zagospodarowania terenu (dla nowej zabudowy i istniejącej w przypadku rozbudowy, nadbudowy) a) linie zabudowy nieprzekraczalne - 6,0m od dróg: 1KD/L, 1KD/D, 2KD/D, 3KD/D, 4KD/D, 6KD/D, 7KD/D, 1KD/W, 2KD/W, 3KD/W, 4KD/W, 5KD/W, 6KD/W, 7KD/W, 8KD/W, 9KD/W, 10KD/W, 11KD/W i 1KD/Dp - 5,0m od górnej skarpy rowów melioracyjnych, - lokalizacja zabudowy od terenów o symbolu ZL zgodnie z przepisami odrębnymi, - 6,0m od dróg wewnętrznych nie wyznaczonych na rysunku planu, z wyjątkiem obsługujących jedną działkę, wzdłuż których linię zabudowy ustala się w odległości min 4,0m.”;

- § 37 ust. 2 pkt 2 lit. a uchwały, w brzmieniu: „Oznaczenie terenu 1R – 9R (...) 2. Zasady zagospodarowania (...) 2) Parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu a) linie zabudowy nieprzekraczalne - 6,0m od 3KD/D, 3KD/W, 10KD/W, - 5,0m od górnej skarpy rowów melioracyjnych, - w/w ustalenia nie dotyczą urządzeń i obiektów infrastruktury technicznej.”.

Z przytoczonego powyżej brzmienia § 22 ust. 1 i § 5 ust. 1 pkt 14 uchwały wynika, że realizacja zabudowy, w tym obszarze, powinna uwzględniać przepisy odrębne z zakresu bezpieczeństwa, jednak w uchwale nie określono szczególnych warunków zagospodarowania terenu oraz ograniczeń w zabudowie wynikających z przepisów odrębnych.

Zdaniem organu nadzoru, zawarcie w planie miejscowym ustaleń odwołujących się do stosowania i uwzględniania przepisów odrębnych, winno być realizowane poprzez „konsumpcję tych przepisów” w ustaleniach planistycznych. Nie może być uznane za spełnienie zastosowania przepisów odrębnych ustanowienie w uchwale wyłącznie odwołania się do tych przepisów, a jednocześnie sporządzenie plan miejscowego niezgodnie z tymi przepisami.

Biorąc pod uwagę wskazane powyżej przepisy oraz ustalenia planu, w których umożliwiono na terenach oznaczonych symbolami: 13MN, 14MN, 15MN, 1MN/U, 2MN/U i 9R, lokalizowanie zabudowy przeznaczonej na pobyt ludzi w zasięgu obszaru ograniczonego zagospodarowania wzdłuż linii elektroenergetycznej 15 kV, w związku z wyznaczeniem na rysunku planu nieprzekraczalnych linii zabudowy w tym obszarze, stwierdzić należy, że uchwała narusza przepisy § 314, w związku z 4 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, w zakresie ochrony przed promieniowaniem jonizującym i polami elektromagnetycznymi oraz przepisy: art. 1 ust. 2 pkt 5, art. 15 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p. oraz § 2 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała narusza wskazane powyżej przepisy ustawy o p.z.p. oraz rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, także poprzez nie uwzględnienie wymogów w zakresie bezpieczeństwa pożarowego, o których mowa w rozporządzeniu w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, w odniesieniu do terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami 9MN i 10MN. W szczególności dotyczy to przepisów zawartych w Dziale VI pn. Bezpieczeństwo pożarowe, Rozdział 7 pn. Usytuowanie budynków z uwagi na bezpieczeństwo pożarowe. W § 271 ust. 8 ww. rozporządzenia zawarte zostały ustalenia dotyczące sytuowania zabudowy od granicy lasu, zgodnie z którymi „Najmniejszą odległość budynków ZL, PM, IN od granicy lasu należy przyjmować, jak odległość ścian tych budynków od ściany budynku ZL z przekryciem dachu rozprzestrzeniającym ogień”.

Lokalizowanie zabudowy na terenach przeznaczonych pod zabudowę od lasów (jednostka terenowa 9MN i 10MN w korelacji z terenem 1ZL), wynika również z ustaleń zawartych w § 35 ust. 2 pkt 2 lit. a tiret trzecie uchwały, w brzmieniu: „2. Zasady zagospodarowania (...) 2) Parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu (dla nowej zabudowy i istniejącej w przypadku rozbudowy, nadbudowy) (...) - lokalizacja zabudowy od terenów o symbolu ZL zgodnie z przepisami odrębnymi.”.

Tymczasem, z dokonanej przez organ nadzoru analizy rysunku planu wynika, że powyższe ustalenia uchwały dotyczące zasad sytuowania zabudowy, na fragmencie terenów oznaczonych symbolami: 9MN i 10MN od terenu 1ZL, nie znajdują odzwierciedlenia na rysunku planu, bowiem nieprzekraczalna linia zabudowy w ramach ww. terenów „*dociągnięta*” została do granicy terenu 1ZL, a więc wyznaczona została **bezpośrednio przy granicy z terenem leśnym**.

Wyznaczenie w powyższy sposób nieprzekraczalnej linii na rysunku planu w ramach terenów oznaczonych symbolami 9MN i 10MN, jest sprzeczne z ustaleniami: § 5 ust. 1 pkt 5, § 9 pkt 4 oraz § 35 ust. 2 pkt 2 lit. a tiret trzecie uchwały, zobowiązującymi do wyznaczenia linii zabudowy zgodnie z przepisami odrębnymi. Organ nadzoru wskazuje, że w odniesieniu do wskazanych powyżej terenów, rysunek planu normuje wyznaczenie nieprzekraczalnych linii zabudowy w sposób odmienny od ustaleń zawartych w części tekstowej uchwały.

Biorąc pod uwagę powyższe, organ nadzoru stwierdza, że rysunek planu narusza, w tym zakresie, przepis § 271 ust. 8 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, gdyż nie spełnia wymogu zachowania minimalnej odległości zabudowy od granicy lasu, o której mowa w przepisach ww. rozporządzenia.

Brak powiązania części tekstowej z częścią graficzną, o której mowa powyżej, stanowi o naruszeniu § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i wywołuje skutki prawne w postaci konieczności stwierdzenia nieważności jego ustaleń. W judykaturze, poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru w kwestii uwzględniania sąsiedztwa lasów, podzielono m.in. w prawomocnych orzeczeniach z dnia:

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

nieprzekraczalnej linii zabudowy od terenów przeznaczonych pod zalesienia oraz od terenów leśnych”;

- 30 grudnia 2013 r. Sygn. akt IV SA/Wa 1851/13 w sprawie skargi Wojewody Mazowieckiego na uchwałę Nr XIX/201/2013 Rady Miejskiej w Głinojecku z dnia 31 stycznia 2013 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru położonego w obrębie Rumoka, gmina Głinojeck”, w którym przedstawił identyczne stanowisko, jak w wyroku z dnia 27 listopada 2013 r. Sygn. akt IV SA/Wa 1705/13;
- 25 czerwca 2014 r. Sygn. akt IV SA/Wa 629/14, w którym Sąd stwierdził, iż „(...) Projekt planu miejscowego winien być sporządzony zgodnie z przepisami odrębnymi (art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Wymogi, dotyczące sytuowania zabudowy od granicy lasu, określają przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 75, poz. 690 ze zm.). Zgodnie z § 271 ust. 8 ww. rozporządzenia – „najmniejszą odległość budynków ZL, PM, IN od granicy lasu należy przyjmować, jak odległość ścian tych budynków od ściany budynku ZL z przekryciem dachu rozprzestrzeniającym ogień”. Tym samym określona na rysunku planu, w ramach jednostki terenowej 3MN2, 3R/RM oraz 7MN2, nieprzekraczalna linia zabudowy „dociągnięta” do granicy terenu leśnego narusza przytoczone powyżej przepisy (...);
- 22 lipca 2014 r. Sygn. akt IV SA/Wa 595/14, w którym Sąd stwierdził, iż: „(...) Tak ustanowione przepisy prawa miejscowego wprowadzają jedynie niepewność co do obowiązującego prawa. Trudno bowiem wyinterpretować znaczenie ww. a zawartego w § 13 ust. 20 zd. 1 uchwały przepisu, skoro jednocześnie plan nie odsyła do konkretnych przepisów określających obowiązki dla terenów pozostających w sąsiedztwie lasu czy terenów przeznaczonych do zalesienia, a jeśli chodzi o linię zabudowy wyznaczaną w stosunku do ściany lasu – winny ją wprost ustalać przepisy części tekstowej i graficznej mpzp w ramach obowiązujących w tym zakresie przepisów. Wskazał na to wojewoda w skardze przywołując § 271 ust. 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (...).”

Biorąc pod uwagę wskazane powyżej przepisy oraz ustalenia planu, w których umożliwiono na terenach oznaczonych symbolami 9MN i 10MN lokalizowanie zabudowy bezpośrednio przy granicy lasu, w związku z wyznaczeniem na rysunku planu nieprzekraczalnej linii zabudowy „dociągniętej” do terenu 1ZL, stwierdzić należy, że uchwała narusza przepisy § 218 ust. 8 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, w zakresie bezpieczeństwa pożarowego, oraz przepisy: art. 1 ust. 2 pkt 5, art. 15 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p. oraz § 2 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Stosownie do dyspozycji art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p., w celu ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy, rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Integralną częścią tej uchwały jest załącznik graficzny przedstawiający granice obszaru objętego projektem planu.

Uchwała o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest pierwszym etapem prowadzącym do uchwalenia planu, inicjującym proces tworzenia aktu prawa miejscowego. Przedmiotem uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu miejscowego jest określenie granic obszaru objętego przyszłym planem. Rolą uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzania planu miejscowego jest więc zakomunikowanie wszczęcia właściwego procesu planistycznego oraz wyznaczenie – na załączniku graficznym, który został uznany za obligatoryjną formę wskazania obszaru objętego projektem planu – granic obszaru, do którego odnosi się powyższa uchwała i następująca po niej procedura. Powyższy przepis

rozumieć należy w ten sposób, iż to wstępne ustalenie granic obszaru objętego planem jest wiążące w dalszej części procedury uchwalania planu (vide wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 29 września 2010 r., Sygn. akt II SA/Łd 759/10).

Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku w wyroku z dnia 4 listopada 2008 r., Sygn. akt II SA/Bk 394/08: „Organ planistyczny nie może bowiem w ramach ustaleń, wykroczyć poza granice opracowania planu wyznaczone uchwałą intencyjną. Obszar objęty miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego zawsze powinien się pokrywać z obszarem zakreślonym w uchwale o przystąpieniu do sporządzania tego planu, podjętej w oparciu o art. 14 ust. 1 – 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (intencyjnej).”.

Regulacje planistyczne muszą odnosić się do obszaru objętego planem miejscowym (vide art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p.) i nie mogą regulować kwestii wykraczających poza obszar określony w uchwale przystąpieniowej. Jednocześnie rada gminy związana jest granicami przedmiotowymi zakresu planu miejscowego wyznaczonymi przez ustawę, co oznacza, że samodzielnie może określać treść regulacji objętej planem wyłącznie w granicach upoważnienia zawartego w art. 15 ustawy o p.z.p. Powyższe oznacza, że przedmiotem regulacji planu miejscowego winny być ustalenia wskazane przez ustawodawcę dostosowane do obszaru objętego planem. Tymczasem zarówno z części graficznej, jak i z części tekstowej, w tym m.in. zawartej w § 3 ust. 2 pkt 1 lit. f uchwały wynika, że „obszar ograniczonego zagospodarowania od linii elektroenergetycznej”, stanowi ustalenia planu miejscowego, przy czym na rysunku planu miejscowego ustalenia w zakresie ww. obszaru wykraczają poza obszar objęty planem miejscowym.

Z przepisu art. 15 ust. 1 w związku z art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p. jednoznacznie wynika, że ustalenia planistyczne sformułowane, jako nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia dotyczyć mogą tylko i wyłącznie obszaru nim objętego, a więc obszaru wyznaczonego w uchwale inicjującej proces sporządzenia planu miejscowego. Powyższe stanowi więc o naruszeniu ww. przepisów, a także o naruszeniu § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, które nakazuje by stosowane na projekcie rysunku planu miejscowego nazewnictwo i oznaczenia umożliwiały jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego.

Ponadto wskazać należy, na błędy redakcyjne występujące w jednostce redakcyjnej § 35 uchwały, w której w ust. 2 dwukrotnie przywołano pkt 2. Powyższe utrudnia komunikatywność aktu prawnego ww. jednostki redakcyjnej.

Organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z wymogiem art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., każde naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, oraz istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. W przepisie tym ustawodawca jednoznacznie wskazał, iż każde naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego, wywołuje sankcje w postaci konieczności stwierdzenia nieważności uchwały, bez ich wartościowania z uwagi na stopień naruszeń.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr 61/XII/2015 Rady Gminy Żabia Wola z dnia 29 września 2015 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Żabia Wola obejmującego miejscowość Jastrzębnik, w zakresie ustaleń zawartych w części graficznej, w odniesieniu do:

- terenów oznaczonych symbolami: 13MN, 14MN, 15MN, 1MN/U, 2MN/U i 9R w zakresie, w jakim dopuszcza do zabudowy z pomieszczeniami na pobyt ludzi, w obszarze ograniczonego zagospodarowania linii energetycznej średniego napięcia 15 kV;
- terenów oznaczonych symbolami 9MN i 10MN, w zakresie, w jakim dopuszcza do zabudowy w odległości 12 m od granicy lasu stanowiącego teren oznaczony symbolem 1ZL;

– „obszaru ograniczonego zagospodarowania od linii energetycznych”, pozostającego poza granicami obszaru objętego planem miejscowym,
co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, w tym zakresie, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

Gminie, w świetle art. 98 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

Wojewoda Mazowiecki:
Jacek Kozłowski