



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 2 października 2015 r.

Poz. 7969

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR LEX-I.4131.196.2015.JF WOJEWODY MAZOWIECKIEGO

z dnia 29 września 2015 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594, 645 i 1318, z 2014 r. poz. 379 i 1072)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VIII/48/15 Rady Gminy Zaręby Kościelne z dnia 27 sierpnia 2015 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części obszaru gminy Zaręby Kościelne, obejmujący części wsi: Kępiste Borowe, Rostki Daćbogi, Niemiry, Kańkowo Piecki, Stara Złotoria, Nowa Złotoria”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 sierpnia 2015 r., Rada Gminy Zaręby Kościelne podjęła uchwałę Nr VIII/48/15 „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części obszaru gminy Zaręby Kościelne, obejmujący części wsi: Kępiste Borowe, Rostki Daćbogi, Niemiry, Kańkowo Piecki, Stara Złotoria, Nowa Złotoria”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 i art. 27 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 przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. Artykuł 94 Konstytucji RP stanowi, iż organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, a zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. W przypadku aktów prawa miejscowego z zakresu planowania przestrzennego, tj. w odniesieniu do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, regulację zasad i trybu ich sporządzania określa ustawa o p.z.p.

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

Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi 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.

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 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.

Zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo **zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów**. Z kolei zgodnie z wymogiem § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego, **ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności określenie linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej, a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu**.

Rada Gminy Zaręby Kościelne dopuszczając na terenach, o których mowa w § 7 i § 8 uchwały, do budowy **wszelkich obiektów, urządzeń i instalacji związanych z eksploatacją złoża kruszywa naturalnego pod warunkiem zachowania nieprzekraczalnej odległości 15 m od krawędzi jezdni dróg gminnych** (vide § 9 pkt 1 uchwały), nie określiła **zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania** terenów wymienionych w § 8 uchwały, wymaganych przepisem art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Jednocześnie przepis § 8 uchwały występuje dwukrotnie w części tekstowej planu i zawiera ustalenia dla jednostek terenowych oznaczonych symbolami zarówno od 20PG1 do 25PG1, jak również od 26PG2 do 35PG2, przy czym zgodnie z brzmieniem § 25 ust. 1 uchwały (jednostka redakcyjna § 25 uchwały także występuje dwukrotnie): „§25. 1. Na obszarze objętym planem ustala się **zakaz budowy na terenach PG1 i PG2 obiektów niezwiązanych z eksploatacją złoża i przeróbką kopaliny**”. Brak określenia wskaźników zagospodarowania terenu oraz określenia zasad kształtowania zabudowy **wszelkich obiektów związanych z eksploatacją złoża kruszywa naturalnego** uniemożliwiać może w praktyce zagospodarowanie ww. terenów. Organ nadzoru wskazuje, iż ustalenia w powyższym zakresie zaliczone zostały, przez ustawodawcę, do obligatoryjnych ustaleń planu miejscowego, zaś ich brak stanowi o naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego i stanowi przesłankę do stwierdzenia nieważności uchwały.

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), 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.

Nie można zatem przyjąć, by obligatoryjne ustalenie planu, jakim jest określenie zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu, nie zostało określone w planie miejscowym, w sytuacji gdy ustalenia planistyczne dopuszczają możliwość realizacji zabudowy.

Jednocześnie w tym miejscu wskazać również należy, że przy opracowywaniu aktów prawnych należy przestrzegać podstawowych zasad, z których najważniejsze to:

- akt prawny nie może zawierać postanowień wykraczających poza granice upoważnienia ustawowego, a także nie może wkraczać w sferę spraw zastrzeżonych do kompetencji innych organów;
- **układ aktu powinien być przejrzysty**;
- dla oznaczenia jednostkowych pojęć należy używać określeń stosowanych w obowiązującym ustawodawstwie;
- **redakcja aktu prawnego powinna odpowiadać zasadom legislacji**.

Biorąc pod uwagę fakt, iż plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego, to jego ustalenia winny być czytelne oraz jednoznaczne. Tymczasem układ aktu nie jest przejrzysty, a redakcja uchwały narusza zasady legislacji określone w załączniku do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908), w ten sposób, że **uchwała w wersji podjętej przez Radę Gminy Zareby Kościelne nie spełniała kryterium komunikatywności**.

Zgodnie z zasadami techniki prawodawczej, określonymi w Dziale I, Rozdział 7, w którym uregulowane zostały kwestie dotyczące oznaczania przepisów ustawy i ich systematyzacji, wiążącego, na podstawie § 143, w związku z § 142 ust. 2 załącznika do ww. rozporządzenia, jednostkami redakcyjnymi aktów prawnych są kolejno: artykuł [art. 1], paragraf [§ 1], ustęp [1.], punkt [1)], litera [a)] oraz tiret [-]. Tymczasem uchwałodawca np. w ustaleniach, o których mowa w wyżej wymienionym **§ 9 pkt 1 uchwały**, dopuszcza *budowę wszelkich obiektów, urządzeń i instalacji związanych z eksploatacją złoża kruszywa naturalnego* zarówno na terenach, o których mowa w § 7 uchwały, tj. *na terenach zabudowy zagrodowej* oznaczonej na rysunku planu symbolami od 3RM do 19RM, jak również na terenach, o których mowa w **§ 8 uchwały**, która to jednostka redakcyjna występuje dwukrotnie: „§ 8. *Przyjmuje się istniejące, ustalone zgodnie z wydanymi koncesjami tereny górnicze odkrywkowych kopalni kruszywa naturalnego, oznaczone na rysunku planu symbolami **20PG1 do 25PG1** wraz z niezbędną infrastrukturą, w tym tereny górnicze: (...)*” oraz „§ 8. 1. *Tereny oznaczone na rysunku planu symbolami **26PG2 do 35PG2** przeznaczają się pod wydobycie kruszywa naturalnego, po uzyskaniu odpowiednich decyzji i pozwoleń na wydobywanie kopaliny, wynikającej z przepisów odrębnych, wraz z realizacją niezbędnej infrastruktury związanej z działalnością górniczą. 2. *Przyjmuje się obszary szczegółowo udokumentowanych złóż kruszywa: (...)*”.*

Również przywołana wyżej jednostka redakcyjna **§ 25 uchwały** została zapisana dwukrotnie, w brzmieniu: „§ 25. *Stwierdza się, że obszar objęty planem miejscowym nie jest położony w granicach Głównego Zbiornika Wód Podziemnych.*” oraz „§25. 1. *Na obszarze objętym planem*

ustala się zakaz budowy na terenach PG1 i PG2 obiektów niezwiązanych z eksploatacją złoża i przeróbką kopaliny. 2. Obowiązują zakazy ustalone w: §6 ust.4, §7 ust.3, §9 pkt 2, 3 i 4.”.

Błędna numeracja jednostek redakcyjnych uchwały występuje również w § 3 ust. 1, w ramach którego po pkt 1, występuje pkt 4 (brak tym samym pkt 2 i 3), jak również w § 35 uchwały, w którym dwukrotnie pojawia się ust. 2.

W tym miejscu należy podkreślić, że rolą organu nadzoru nie jest weryfikacja poprawności legislacyjnej aktu (poprawianie jej komunikatywności), ale stwierdzenie jej zgodności z przepisami prawa. Stwierdzenie nieważności jednych jednostek redakcyjnych (bądź ich części) skutkować będzie bezprzedmiotowością ustaleń innych. Pozostawienie wewnętrznych odwołań do jednostek redakcyjnych, których numeracja winna ulec zmianie również wpływa na brak komunikatywności aktu prawnego i uniemożliwia zastosowanie chociażby części ustaleń planu w praktyce. Powyższe stanowi o naruszeniu zasad tworzenia planu miejscowego.

Biorąc pod uwagę fakt, że organ nadzoru nie ma możliwości redagowania uchwały przy wydawaniu rozstrzygnięcia nadzorczego, a stwierdzenie nieważności poszczególnych jednostek redakcyjnych, bądź ich części, spowoduje, że pozostała część uchwały nie tylko nie będzie spełniała kryterium komunikatywności, ale również będzie niewykonalna, to niezbędnym jest stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

Jednocześnie organ nadzoru wskazuje, że stwierdzając nieważność uchwały w całości, organ wykonawczy gminy będzie miał możliwość kontynuowania procedury planistycznej na podstawie uchwały Rady Gminy Zaręby Kościelne Nr IX/63/11 z dnia 28 października 2011 r.

Ponadto przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały doszło do naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym **do obowiązkowych elementów treści planu miejscowego należy ustalenie szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym**. Tymczasem z ustaleń zawartych w:

- § 6 ust. 5 uchwały wynika, iż „**5. Ustala się zasady wydzielania działek budowlanych na terenie objętym planem.**
 - 1) wydzielona działka budowlana winna posiadać wielkość, cechy geometryczne, dostęp do drogi publicznej oraz wyposażenie w urządzenia infrastruktury technicznej spełniające wymogi realizacji obiektów budowlanych wynikające z odrębnych przepisów;
 - 2) powierzchnia działki budowlanej winna wynosić nie mniej niż 1000m²;
 - 3) zalecana minimalna szerokość frontu działki budowlanej nowowydzielonej powinna wynosić nie mniej jak 20 m;
 - 4) na rysunku planu graficznie wskazano postulowane zasady wydzielenia działek budowlanych.”;
- § 7 ust. 4 uchwały wynika, iż „**Ustala się zasady wydzielania działek budowlanych na terenie objętym planem:**
 - 1) wydzielona działka budowlana winna posiadać wielkość, cechy geometryczne, dostęp do drogi publicznej oraz wyposażenie w urządzenia infrastruktury technicznej spełniające wymogi realizacji obiektów budowlanych wynikające z odrębnych przepisów;
 - 2) powierzchnia wydzielanych nowych działek budowlanych winna wynosić nie mniej niż 1500 m² pod budowę nowej zagrody rolniczej;
 - 3) zalecana minimalna szerokość frontu działki budowlanej nowowydzielonej powinna wynosić nie mniej jak 30 m;”;
- § 13 uchwały wynika, iż „**1. Dopuszcza się podziały i scalanie nieruchomości związane z potrzebami eksploatacyjnymi na terenach określonych w planie symbolami PG1 i PG2. 2. Dopuszcza się wykonanie podziałów na terenach MN i RM zgodnie z ustaleniami określonymi w §6 ust.5 i §7 ust.4. 3. Dopuszcza się wykonanie podziałów zgodnie**

z ustaleniami określonymi graficznie na rysunku planu w celu poszerzenia pasów drogowych: dróg lokalnych KDL, dróg dojazdowych KDD i dróg wewnętrznych KDw.”.

Z dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wynika, że obligatoryjnym ustaleniem planu miejscowego jest określenie **parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości**, tj. określenie: minimalnej lub maksymalnej szerokości frontów działek, ich powierzchni, a także kąta ich położenia w stosunku do pasa drogowego. Ponadto w związku z dyspozycją art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy o p.z.p., **Rada Gminy Zaręby Kościelne uprawniona była do określenia minimalnej powierzchni nowo wydzielonych działek budowlanych.**

Tymczasem w ustaleniach planu miejscowego zamiast zapisów dotyczących szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym, wprowadzono ustalenia, zarówno w części tekstowej, jak i graficznej planu, dotyczące zasad dokonywania **podziału nieruchomości** (*quod vide* § 6 ust. 5 i § 7 ust. 4 uchwały).

W kontekście powyższych unormowań, wskazać należy, że procedura *scalenia i podziału nieruchomości* oraz *podziału nieruchomości* stanowi dwie różne, odrębne procedury określone w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. 2015 r. poz. 782 z późn. zm.). Wskazuje na to już art. 1 ust. 1 ww. ustawy, który stanowi, iż „Ustawa określa zasady: (...) 2) podziału nieruchomości; 3) scalania i podziału nieruchomości”. Powyższe wynika również z redakcji samej ustawy. Otóż na Dział III ustawy o gospodarce nieruchomościami pn. „Wykonywanie, ograniczanie lub pozbawianie praw do nieruchomości”, składa się 7 rozdziałów, przy czym kluczowe, w przedmiotowej sprawie są pierwsze z nich, tj. Rozdział 1 pn. „Podziały nieruchomości” oraz Rozdział 2 pn. „Scalanie i podział nieruchomości”. Tak więc już z samej konstrukcji ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz z redakcji przywołanego powyżej art. 1 ust. 1, wynika wprost, iż kwestia (procedura) dotycząca podziałów nieruchomości, nie jest tożsama z procedurą scalenia i podziału. Tymczasem w § 6 ust. 5 oraz § 7 ust. 4 uchwały wskazano, że „Ustala się zasady wydzielania działek budowlanych na terenie objętym planem (...)”, a także w § 13 ust. 2 i 3 uchwały wskazano, że „Dopuszcza się wykonanie podziałów (...)”, podczas gdy z tego samego § 13 ust. 1 uchwały wynika, iż „Dopuszcza się podziały i scalanie nieruchomości (...)”, przy czym organ nadzoru stwierdza brak jakichkolwiek ustaleń dotyczących szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości. W ustaleniach § 6 ust. 5 oraz § 7 ust. 4 uchwały zalecono bowiem parametr minimalnej szerokości frontu działki budowlanej dla procedury dotyczącej podziału nieruchomości.

Podsumowując, Rada Gminy Zaręby Kościelne, miała możliwość określenia minimalnej powierzchni nowo wydzielanej działki – co więcej z uprawnienia takiego skorzystała, **nie miała jednak podstaw prawnych do zalecenia minimalnej szerokości frontu działki budowlanej, jak również wskazania na rysunku planu postulowanych zasad wydzielania działek budowlanych, dla potrzeb dokonywanych podziałów nieruchomości**. Nie miała również podstaw prawnych do formułowania ustaleń, o których mowa w § 6 ust. 5 pkt 1 oraz § 7 ust. 4 pkt 1 uchwały, które stanowią w istocie określenie zasad dokonywania podziałów, które ponadto zostały już przez ustawodawcę określone m.in. w art. 93 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Organ nadzoru wskazuje, że warunki i zasady podziału nieruchomości ustala ustawa o gospodarce nieruchomościami, określając kryteria dopuszczające podział nieruchomości zarówno w przypadku, gdy dotyczy on nieruchomości położonych na obszarze, dla którego uchwalono plan miejscowy, jak i na obszarze, dla którego brak jest takiego planu (art. 93, art. 94, art. 95 ustawy jw.). Jako jedno z podstawowych kryteriów dopuszczających podział nieruchomości, ustawa wskazuje zgodność podziału z ustaleniami planu miejscowego (art. 93 ust. 1 ustawy jw.), **przy czym zgodność ta dotyczy zarówno przeznaczenia terenu, jak i możliwości**

zagospodarowania wydzielonych działek gruntu. Natomiast sama ocena dopuszczalności podziału dokonywana jest przez właściwy organ (organ wykonawczy gminy) w postępowaniu administracyjnym (art. 96 ustawy o gospodarce nieruchomościami).

Zawierając regulację odnoszącą się do podziałów nieruchomości, rada naruszyła tym samym dyspozycję art. 15 ust. 2 i 3 ustawy o p.z.p., wykraczając poza zakres delegacji ustawowej określającej przedmiot, który ustawodawca przekazał radzie do regulacji w ramach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wkroczyła również w sferę uprawnień ustawowo zastrzeżonych dla organu wykonawczego gminy, bowiem to wójt, burmistrz albo prezydent miasta po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego decyduje, czy podział jest dopuszczalny, czy też nie, a winno to wynikać z określonego planem przeznaczenia terenu oraz z możliwości zrealizowania określonych planem warunków zabudowy i oceniane będzie w postępowaniu administracyjnym.

Tym samym, Rada Gminy Zaręby Kościelne, nie miała jakichkolwiek podstaw prawnych do zawierania ustaleń dotyczących podziałów, poza określeniem minimalnej powierzchni nowo wydzielonych działek budowlanych, w związku z dyspozycją art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy o p.z.p. obowiązującego dla procedur wszczętych po dniu 21 października 2010 r.

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

Zdaniem organu nadzoru, istotne znaczenie będą tu mieć przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 75, poz. 690 z późn. zm.), a w szczególności przepisy zawarte w Dziale VI pn. Bezpieczeństwo pożarowe, Rozdział 7 pn. Usytuowanie budynków z uwagi na bezpieczeństwo pożarowe. W § 271 ust. 8 ww. rozporządzenia zawarte zostały ustalenia dotyczące sytuowania zabudowy od granicy lasu, zgodnie z którymi „*Najmniejszą odległość budynków ZL, PM, IN od granicy lasu należy przyjmować, jak odległość ścian tych budynków od ściany budynku ZL z przekryciem dachu rozprzestrzeniającym ogień*”.

W ocenie organu nadzoru, w przedmiotowym planie miejscowym, nie zostały uwzględnione wymogi § 271 ust. 8 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, naruszając przez to również przepisy ustawy o p.z.p., z uwagi na fakt, że sytuowanie planowanej zabudowy, na terenach oznaczonych symbolami: **1MN, 2MN, 4RM, 11RM, 13RM, 14RM, 15RM** oraz **16RM** zostało wyznaczone na rysunku planu, za pomocą nieprzekraczalnych linii zabudowy, **w odległości mniejszej niż 12 m od granicy lasu, stanowiącego tereny ZL**. Z kolei w ramach jednostki terenowej oznaczonej symbolem **3RM** sytuowanie planowanej zabudowy zostało wyznaczone na rysunku planu, za pomocą nieprzekraczalnych linii zabudowy, **bezpośrednio przy granicy z terenem leśnym** (nieprzekraczalna linia zabudowy „dociągnięta” została do granicy terenu leśnego).

Biorąc pod uwagę powyższe, Wojewoda Mazowiecki stwierdza, że zarówno ustalenia **§ 6 ust. 3 pkt 1 lit. b uchwały**, w brzmieniu: „*3. W stosunku do projektowanej zabudowy ustala się następujące wymagania: 1. linie zabudowy nieprzekraczalne, zgodnie z oznaczeniami na rysunku planu: (...) b) w odległości 8,00 m od granicy działki leśnej, (...)*”, jak również ustalenia części graficznej, zawarte na rysunku planu miejscowego, w tym zakresie, naruszają przepis § 271 ust. 8 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, gdyż nie spełniają wymogu zachowania minimalnej odległości zabudowy od granicy lasu, o której mowa w przepisach ww. rozporządzenia. Co więcej w odniesieniu do poszczególnych jednostek terenowych normują go w sposób odmienny.

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 sporządzonym 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 (...)”.

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, i to właśnie te naruszenia, legły u podstaw wydanego rozstrzygnięcia nadzorczego.** **Mając na uwadze fakt, iż uchwała nie określa zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania dla wszelkich obiektów przeznaczonych pod zabudowę w ramach terenów, o których mowa w § 8 uchwały (vide § 9 uchwały), a także nie spełnia kryterium komunikatywności, zaś organ nadzoru nie ma możliwości redagowania uchwały przy wydawaniu rozstrzygnięcia nadzorczego, to niezbędnym jest stwierdzenie nieważności uchwały w całości (quod vide wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 15 września 2010 r., Sygn. akt II SA/Łd 713/10), co umożliwi poprawne jej zredagowanie przy zastosowaniu przepisu art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p.**

Wziąwszy powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr VIII/48/15 Rady Gminy Zaręby Kościelne z dnia 27 sierpnia 2015 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części obszaru gminy Zaręby Kościelne, obejmujący części wsi: Kępiste Borowe, Rostki Daćbogi, Niemiry, Kańkowo Piecki, Stara Złotoria, Nowa Złotoria”, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, 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