



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 27 października 2015 r.

Poz. 8541

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR LEX-I.4131.229.2015.AK WOJEWODY MAZOWIECKIEGO

z dnia 23 października 2015 r.

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XII/101/15 Rady Miasta Kobyłka z dnia 28 września 2015 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu położonego w Kobyłce w rejonie węzła drogi ekspresowej S-8, w części dotyczącej ustaleń:

- § 3 pkt 4 uchwały;
- § 3 pkt 13 uchwały, w zakresie sformułowania „13) (...)”;
- § 3 pkt 14 uchwały, w zakresie sformułowania „14) (...)”;
- § 18 uchwały oraz w części graficznej w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem U-2;
- § 20 uchwały oraz w części graficznej w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem P/U-1;
- § 21 uchwały oraz w części graficznej w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem P/U-2;
- § 22 uchwały oraz w części graficznej w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem P/U-3;
- § 23 uchwały oraz w części graficznej w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem P/U-4;
- § 24 uchwały oraz w części graficznej w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem P/U-5;
- § 25 uchwały oraz w części graficznej w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem P/U-6;
- § 29 uchwały oraz w części graficznej w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem PG/P/U-1;
- § 32 uchwały oraz w części graficznej w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem ZP-1.

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 28 września 2015 r. Rada Miasta Kobyłka podjęła uchwałę Nr XII/101/15 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu położonego w Kobyłce w rejonie węzła drogi ekspresowej S-8.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 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.

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.

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.

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. Z art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., wynika również, iż organ wykonawczy gminy sporządza projekt planu miejscowego, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem miejscowym.

Stosownie do dyspozycji 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 szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy. Ponadto, z dyspozycji § 2 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) 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 więc 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 ustaleniami części graficznej, w granicach obszaru objętego planem miejscowym, znajduje się napowietrzna linia elektroenergetyczna 110 kV. W § 6 pkt 1 lit. g tiret trzecie uchwały, ustalono, że „g) ustala się ochronę przed promieniowaniem elektromagnetycznym poprzez: (...) - realizację zabudowy przeznaczonej na stały pobyt ludzi z zachowaniem odległości od obiektów emitujących pola elektromagnetyczne zgodnie z przepisami odrębnymi”.

Na rysunku planu w zasięgu strefy technicznej napowietrznej elektroenergetycznej linii wysokiego napięcia 110 kV, znajduje się część terenu oznaczonego symbolem P/U-5. Zgodnie z ustaleniami § 24 pkt 1 uchwały, dla terenu P/U-5 ustalono przeznaczenie: „a) podstawowe – obiekty produkcyjne, składy, magazyny, zabudowa usługowa, b) uzupełniające – zabudowa administracyjna, biurowa, socjalna, lokale mieszkalne w obiektach produkcyjnych i usługowych;”.

Z analizy rysunku planu wynika, że na terenie P/U-5 nie wyznaczono nieprzekraczalnych linii zabudowy od granic strefy technicznej napowietrznej elektroenergetycznej linii wysokiego napięcia 110 kV, tak jak to uczyniono np. w ramach terenu oznaczonego symbolem P/U-8, nie wprowadzono również stosownych ograniczeń w zabudowie, umożliwiając tym samym lokalizację zabudowy w zasięgu tego obszaru, a więc zabudowy z pomieszczeniami na pobyt ludzi.

Z przytoczonego powyżej brzmienia § 6 pkt 1 lit. g tiret trzecie uchwały wynika, że realizacja zabudowy, w *strefie technicznej napowietrznej linii elektroenergetycznej linii wysokiego napięcia 110 kV*, powinna uwzględniać przepisy odrębne, poprzez przyjęcie takich rozwiązań przestrzennych, które implikować będą przepisy odrębne. Tymczasem w uchwale nie określono 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 sporządzając plan niezgodnie z tymi przepisami.

Biorąc pod uwagę powyższe 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. Powyższe stanowi o naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego i skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w zakresie w jakim plan dopuszcza do możliwości budowy pomieszczeń przeznaczonych na pobyt ludzi w *strefie technicznej napowietrznej linii elektroenergetycznej linii wysokiego napięcia 110 kV* w ramach terenu oznaczonego symbolem P/U-5.

Stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo „*6) 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;*”.

Zgodnie z § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, 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.

Z przytoczonych powyżej przepisów ustawy o p.z.p. wynika, że **ustalenie maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy należy do obowiązkowych elementów treści planu miejscowego**. Nieustalenie wymaganych prawem parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy, może naruszać także prawo własności nieruchomości sąsiednich, gdyż to plan miejscowy powinien regulować dopuszczalny sposób zainwestowania ich sąsiedztwa, a nie sam inwestor. Ponadto należy wskazać, że ustalenie wskaźnika maksymalnego ma chronić walory środowiska przyrodniczego lub zapewniać korzystne warunki użytkowania terenu o określonym przeznaczeniu, z kolei **ustalenie wskaźnika minimalnego ma na celu racjonalne wykorzystanie**

działek pod zabudowę i optymalizację nakładów kosztów budowy infrastruktury technicznej i społecznej.

Zważyć przy tym należy, że obowiązek zawarcia w planie zagadnień określonych w art. 15 ust. 2 ustawy o p.z.p. nie jest bezwzględny, gdyż musi ulegać dostosowaniu do warunków faktycznych panujących na obszarze objętym planem. **Jeżeli plan w ogóle nie przewiduje zabudowy, to oczywiście nie może przewidywać parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy.** Plan miejscowy zawiera obligatoryjne ustalenia, o jakich mowa w art. 15 ust. 2 ustawy o p.z.p., jeżeli w terenie powstają okoliczności faktyczne uzasadniające dokonanie takich ustaleń (Z. Niewiadomski (red.). Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, Wydanie 7, Wydawnictwo C.H. BECK, Warszawa 2013, s. 161).

Tymczasem Rada Miasta Kobyłka w ustaleniach, o których mowa w:

- § 18 pkt 2 lit. i uchwały, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem U-2, sformułowała ustalenia w brzmieniu: „2) zasady kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu: (...) i) **wskaźnik minimalnej intensywności zabudowy - 0,0,**”;
- § 20 pkt 2 lit. h uchwały, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem P/U-1, sformułowała ustalenia w brzmieniu: „2) zasady kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu: (...) h) **wskaźnik minimalnej intensywności zabudowy - 0,0,**”;
- § 21 pkt 2 lit. i uchwały, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem P/U-2, sformułowała ustalenia w brzmieniu: „2) zasady kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu: (...) i) **wskaźnik minimalnej intensywności zabudowy - 0,0,**”;
- § 22 pkt 2 lit. h uchwały, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem P/U-3, sformułowała ustalenia w brzmieniu: „2) zasady kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu: (...) h) **wskaźnik minimalnej intensywności zabudowy - 0,0,**”;
- § 23 pkt 2 lit. i uchwały, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem P/U-4, sformułowała ustalenia w brzmieniu: „2) zasady kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu: (...) i) **wskaźnik minimalnej intensywności zabudowy - 0,0,**”;
- § 24 pkt 2 lit. i uchwały, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem P/U-5, sformułowała ustalenia w brzmieniu: „2) zasady kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu: (...) i) **wskaźnik minimalnej intensywności zabudowy - 0,0,**”;
- § 25 pkt 2 lit. i uchwały, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem P/U-6, sformułowała ustalenia w brzmieniu: „2) zasady kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu: (...) i) **wskaźnik minimalnej intensywności zabudowy - 0,0,**”;
- § 29 pkt 3 lit. i uchwały, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem PG/P/U-1, sformułowała ustalenia w brzmieniu: „3) zasady kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu zrehabilitowanego: (...) i) **wskaźnik minimalnej intensywności zabudowy - 0,0,**”;

przy czym z ustaleń szczegółowych zawartych w: § 18 pkt 1 i 2, § 20 pkt 1 i 2, § 21 pkt 1 i 2, § 22 pkt 1 i 2, § 23 pkt 1 i 2, § 24 pkt 1 i 2, § 25 pkt 1 i 2, § 29 pkt 1, 2 i 3 uchwały, wynika możliwość realizacji zabudowy kubaturowej.

W ocenie organu nadzoru, organ uchwałodawczy **nie określił tym samym obowiązkowego minimalnego wskaźnika intensywności zabudowy, wymaganego na podstawie art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p.**

Zdaniem organu nadzoru parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny być precyzyjne, konkretnie określone, zawężając pole interpretacji, aby nie mogły być rozumiane zbyt szeroko przez organy stosujące prawo, a powyższe zapisy odnośnie określenia minimalnej intensywności zabudowy, nie czynią tego. Organ nadzoru wskazuje, że wszelkie wskaźniki i parametry kształtowania zabudowy odnoszą się do nowej zabudowy i winny być sparametryzowane w sposób jednoznaczny (za pomocą parametru, czy wskaźnika). Zaznaczyć należy, że parametrem jest wielkość charakterystyczna dla danego urządzenia (Słownik Języka

Polskiego, PWN, Warszawa, 1988 r. II Tom, str. 602), określona w systemie metrycznym. Parametrem jest zatem wielkość określona liczbowo. Określenie minimalnego wskaźnika intensywności zabudowy na poziomie 0,0 oznacza *de facto* brak zabudowy kubaturowej, tymczasem w przywołanych powyżej ustaleniach dotyczących większości jednostek terenowych objętych planem miejscowym wskazuje się tereny na których możliwa jest realizacja zabudowy kubaturowej. Kluczowym w niniejszej sprawie jest również fakt, iż ustawodawca w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. wskazał, iż wskaźnik ten „*określa się obowiązkowo*”, co oznacza, iż ustalenia planistyczne określające go na poziomie 0,0 nie wypełniają normy wskazanej w ww. przepisie. Powyższe oznacza naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego i skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności ww. jednostek terenowych.

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 w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, 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 przytoczone powyżej przepisy ustawy o p.z.p. Sytuowanie planowanej zabudowy, na terenie oznaczonym symbolem:

- P/U-2 zostało wyznaczone na rysunku planu za pomocą nieprzekraczalnej linii zabudowy, przy czym linia ta dociągnięta została do granicy lasu, tj. terenu oznaczonego symbolem ZL-3;
- P/U-4 zostało wyznaczone na rysunku planu za pomocą nieprzekraczalnej linii zabudowy, przy czym linia ta dociągnięta została do granicy lasu, tj. terenu oznaczonego symbolem ZL-2;
- P/U-1 zostało wyznaczone na rysunku planu za pomocą nieprzekraczalnej linii zabudowy, przy czym linia ta dociągnięta została do linii rozgraniczającej teren P/U-2, zaś ta znajduje się w odległości mniejszej niż 12 m od granicy lasu, stanowiącego terenu oznaczony symbolem ZL-3.

Powyższe oznacza dopuszczenie do zabudowy w bezpośrednim sąsiedztwie lasów.

Zaznaczyć przy tym należy, że przy innym terenie leśnym, oznaczonym na rysunku planu symbolem ZL-1 nieprzekraczalna linia zabudowy, w ramach terenu oznaczonego symbolem P/U-7 została wyznaczona w sposób spełniający wymogi wynikające z przytoczonych powyżej przepisów odrębnych.

Z definicji nieprzekraczalnej linii zabudowy, o której mowa w § 3 pkt 8 uchwały wynika, że jest to linia ograniczająca obszar, „*(...) na którym dopuszcza się wznoszenie ścian budynków oraz określonych w ustaleniach planu rodzajów budowli naziemnych i innych obiektów budowlanych (...)*”. Nieprzekraczalna linia zabudowy wyznacza tym samym obszar tzw. *ruchu budowlanego* w ramach, którego istnieje możliwość realizacji budynków.

Ponadto, organ nadzoru wskazuje, że z woli samego ustawodawcy **obligatoryjnym elementem planu miejscowego, stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy o p.z.p., jest określenie granic i sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów**, o których mowa art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p.

Konkretyzację przedmiotowego przepisu odnaleźć możemy na gruncie rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który formułuje wymogi zarówno w odniesieniu do części tekstowej, jak i części graficznej. Otóż **stosownie do wymogów § 4 pkt 7 ww. rozporządzenia, standardem przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego** w zakresie ustaleń dotyczących granic i sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów, **są nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów.**

Z dyspozycji § 7 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, obligatoryjnym elementem rysunku planu miejscowego jest wyznaczenie granic i oznaczeń obiektów i terenów chronionych na podstawie przepisów odrębnych. Jednakże w ocenie organu nadzoru, w przedmiotowej uchwale brak jest jakichkolwiek ustaleń dotyczących ograniczeń związanych z występowaniem lasów (ZL-2, ZL-3) w obszarze objętym planem miejscowym.

Biorąc pod uwagę powyższe, organ nadzoru stwierdza, że 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. Nie spełniają również wymogów art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 7 i § 7 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Podkreślić również należy, że **linia zabudowy jest obligatoryjnym elementem planu miejscowego na podstawie art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. i winna stanowić element tekstu planu miejscowego** (§ 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego), **jak również być uwzględniona na rysunku planu miejscowego** (§ 7 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego). Brak zatem podstaw prawnych do sytuowania budynków niezależnie od określonej linii zabudowy.

W tej sytuacji niezbędne jest stwierdzenie nieważności ustaleń planistycznych, które dopuszczają do zabudowy w odległości mniejszej niż 12 m od granicy lasu, przy czym powyższe dotyczy terenów oznaczonych symbolami: P/U-1, P/U-2 oraz P/U-4, które objęte już zostały stwierdzeniem nieważności z uwagi na brak normatywnego określenia minimalnego wskaźnika intensywności zabudowy.

Pogląd organu nadzoru w kwestii dotyczącej uwzględnienia sąsiedztwa lasów, był już przedmiotem orzeczeń Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie. Poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru podzielono w prawomocnych orzeczeniach z dnia:

- 15 października 2013 r. Sygn. akt IV SA/Wa 1515/12 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 (...)”.

Zgodnie z 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 **ustalenia dotyczące określenia maksymalnej wysokości zabudowy oraz gabarytów obiektów należą do obowiązkowych elementów treści planu miejscowego.** Mając powyższe na uwadze stwierdzić należy, iż uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego powinna

w sposób kompleksowy i jednoznaczny określać maksymalną wysokość zabudowy dopuszczalnej na danym terenie.

Pojęcie *maksymalnej wysokości zabudowy* zostało przez ustawodawcę wyraźnie wyszczególnione jako wymagany obligatoryjnie wskaźnik kształtowania zabudowy i stało się pojęciem ustawowym. Pojęcie maksymalnej wysokości zabudowy jest pojęciem zbiorczym i zawiera pojęcia dotyczące wysokości szeregu obiektów stanowiących zabudowę, w tym także budynków. Gmina ma zatem nie tylko prawo, lecz obowiązek określenia w planie m.in. maksymalnej wysokości zabudowy na danym terenie. W realizowaniu tego prawa gmina jest samodzielna.

Gmina realizuje swoje uprawnienie i obowiązek do określenia wysokości zabudowy jednostką metryczną. Uprawnienie takie wynika z istoty pojęcia wysokości, która jest pionową odległością pomiędzy dwoma punktami. Zdaniem organu nadzoru określenie wskaźnika, jakim jest maksymalna wysokość zabudowy jest jednym z zasadniczych instrumentów kształtowania ładu przestrzennego na danym terenie. Podanie maksymalnej wysokości zabudowy służy postawieniu pewnej granicy w przestrzeni, ponad którą inwestorzy nie mają prawa realizować przewidzianych ustaleniami planu miejscowego obiektów budowlanych. Określenie takiej wysokości wynikać może z już ukształtowanej wysokości istniejących obiektów i zamiaru kontynuowania takiej wysokości zabudowy, jak również z chęci wprowadzenia nowych założeń kształtowania ładu przestrzennego, podyktowanego względami architektonicznymi. **Niezależnie od powyższego, zawsze jednak niezbędnym jest podanie maksymalnej wysokości zabudowy w wymiarze metrycznym, oraz określenie gabarytów wszystkich obiektów budowlanych dopuszczonych w planie.**

Tymczasem z ustaleń zawartych w § 32 uchwały wynika, iż w ramach terenu oznaczonego symbolem ZP-1 dopuszcza się realizację obiektów małej architektury, bez określenia gabarytów takich obiektów. Powyższe stanowi o naruszeniu 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. Zaznaczyć także należy, iż w § 33 uchwały dla terenu oznaczonego symbolem ZP-2 plan również dopuszcza realizację obiektów małej architektury i w tym przypadku wysokość zabudowy została określona w sposób normatywny. W tej sytuacji niezbędne jest stwierdzenie nieważności ustaleń dotyczących terenu oznaczonego symbolem ZP-1.

Z dokonanej przez organ nadzoru analizy podjętej uchwały wynika także, że w ustaleniach uchwały sformułowano ustalenie wykraczające poza zakres wynikający z art. 15 ustawy o p.z.p. Powyższe naruszenia dotyczą ustaleń zawartych w § 3 pkt 4 uchwały, w brzmieniu: „*Ilekroć w dalszych przepisach uchwały jest mowa o: 4) maksymalnej wysokości budynku - należy przez to rozumieć największą odległość w rzucie prostokątnym liczoną od poziomu terenu przy głównym wejściu do budynku do najwyższej położonej kalednicy dachu, lub najwyższej położonego punktu, lub krawędzi przekrycia dachowego;*”.

W powyższym ustaleniu uchwały zdefiniowany został sposób pomiaru maksymalnej wysokości budynku, podczas gdy przedmiotowa kwestia została uregulowana w § 6 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, zgodnie z którym „*wysokość budynku, służącą do przyporządkowania temu budynkowi odpowiednich wymagań rozporządzenia, mierzy się od poziomu terenu przy najniższym położonym wejściu do budynku lub jego części, znajdującym się na pierwszej kondygnacji nadziemnej budynku, do górnej powierzchni najwyższego stropu, łącznie z grubością izolacji cieplnej i warstwy ją osłaniającej, bez uwzględniania wyniesionych ponad tę płaszczyznę maszynowni dźwigów i innych pomieszczeń technicznych, bądź do najwyższego położonego punktu stropodachu lub konstrukcji przekrycia budynku znajdującego się bezpośrednio nad pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi*”. Należy zatem stwierdzić, iż zarówno z przepisów ustawy o p.z.p. (vide art. 15 ust. 2 pkt 6), jak również z rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (vide § 4 pkt 6), nie wynika możliwość

definiowania sposobu pomiaru wysokości, lecz jak już ww. wskazano jedynie **wymóg określenia gabarytów obiektów i maksymalnej wysokości zabudowy.**

W zakresie powtórzeń i modyfikacji przepisów ustawy, orzecznictwo wielokrotnie wskazywało, że powtórzenia i modyfikacje, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 r. sygn. akt II SA 99/92, opublikowany ONSA 1993/2/44; wyrok NSA oz. we Wrocławiu z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98, opublikowany OSS 2000/1/17).

Powtarzanie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwały może prowadzić do odmiennej, czy wręcz sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji. Trzeba, bowiem liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. W takim kontekście, zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne.

Biorąc powyższe pod uwagę wskazać również należy, 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 interior non derogat legi superiori).

W tej sytuacji niezbędne jest stwierdzenie nieważności ustaleń zawartych w § 3 pkt 4 uchwały.

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).

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 w ustaleniach § 3 w pkt 13 i 14 uchwały dwukrotnie przywołuje ww. jednostki redakcyjne. W tej sytuacji niezbędne jest stwierdzenie nieważności dwukrotnie przywołanych w § 3 uchwały jednostek redakcyjnych tj. pkt 13 i 14.

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. Jednocześnie stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały umożliwi zastosowanie art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p. w odpowiednim zakresie.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XII/101/15 Rady Miasta Kobyłka z dnia 28 września 2015 r. w sprawie *miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu położonego w Kobyłce w rejonie węzła drogi ekspresowej S-8*, w części dotyczącej ustaleń:

- § 3 pkt 4 uchwały;
- § 3 pkt 13 uchwały, w zakresie sformułowania „13) (...)”;
- § 3 pkt 14 uchwały, w zakresie sformułowania „14) (...)”;
- § 18 uchwały oraz w części graficznej w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem U-2;
- § 20 uchwały oraz w części graficznej w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem P/U-1;
- § 21 uchwały oraz w części graficznej w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem P/U-2;
- § 22 uchwały oraz w części graficznej w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem P/U-3;
- § 23 uchwały oraz w części graficznej w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem P/U-4;
- § 24 uchwały oraz w części graficznej w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem P/U-5;
- § 25 uchwały oraz w części graficznej w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem P/U-6;
- § 29 uchwały oraz w części graficznej w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem PG/P/U-1;
- § 32 uchwały oraz w części graficznej w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem ZP-1, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, w tym zakresie, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

Miastu, 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