



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 21 kwietnia 2015 r.

Poz. 3787

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR LEX-I.4131.69.2015.MO WOJEWODY MAZOWIECKIEGO

z dnia 20 kwietnia 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 V/35/2015 Rady Gminy Brochów z dnia 13 marca 2015 r. w sprawie *Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów w miejscowościach Lasocin, Olszowiec i Wólka Smolana*, w części dotyczącej ustaleń:

- § 7 ust. 2 pkt 1 lit. a uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) za wyjątkiem przedsięwzięć służących turystyce. przedsięwzięć dopuszczonych przepisami odrębnymi, w tym inwestycji celu publicznego.”, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolem ZL;
- § 9 ust. 2 pkt 1 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *lub poza liniami rozgraniczającymi dróg (...)*”, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolem ZL;
- § 9 ust. 2 pkt 5 uchwały, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolem ZL;
- § 9 ust. 7 pkt 3 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *w centralnej części obszaru, dopuszcza się sytuowanie obiektów poza liniami rozgraniczającymi dróg – z możliwością wydzielenia odrębnej działki, zgodnie z przepisami szczególnymi, konieczność zapewnienia dostępu do drogi publicznej,*”, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolem ZL;
- § 9 ust. 13 pkt 4 uchwały;
- § 10 ust. 1 pkt 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *zabudowę zagrodową, letniskową (o charakterze rekreacji indywidualnej) i (...)*”;
- § 10 ust. 2 pkt 6 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) – *lokal usługowy nie powinien przekraczać 50% powierzchni użytkowej budynku (...)*”;
- § 10 ust. 2 pkt 10 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *z możliwością rozbudowy (...)*”;
- § 10 ust. 3 pkt 1 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *lub zgodnie ze stanem istniejącym (...)*”;
- § 10 ust. 3 pkt 3 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *w zabudowie zagrodowej do 8m,*”;
- § 13 ust. 2 pkt 1 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *za wyjątkiem urządzeń i obiektów bezpośrednio związanych z użytkowaniem terenu (...)*”;
- części graficznej, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 7US, w zakresie, w jakim dopuszczona została możliwość realizacji zabudowy w odległości 100 m od Kanału Olszowieckiego;

- części graficznej, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 2MNU i 5US, w zakresie, w jakim dopuszcza do zabudowy z pomieszczeniami na pobyt ludzi, w strefach ochronnych napowietrznych linii elektroenergetycznych 15 kV.

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 13 marca 2015 r. Rada Gminy Brochów podjęła uchwałę Nr V/35/2015 w sprawie *Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów w miejscowościach Lasocin, Olszowiec i Wólka Smolana*.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 i art. 40 ust. 1 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), zwanej dalej „*ustawą o p.z.p.*”.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

W 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 ww. ustawy. Co więcej sprzeczność taka stanowi również o naruszeniu § 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), zwanego dalej „rozporządzeniem w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.”, 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”.

Stosownie do ustaleń art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p. „ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego”.

Zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo **przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania**. Zgodnie z wymogiem § 4 pkt 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego, **ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów powinny zawierać określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania, a także symbol literowy i numer wyróżniający go spośród innych terenów**. Natomiast stosownie do § 7 pkt 7 ww. rozporządzenia, projekt rysunku planu winien zawierać linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania.

Podjęwając przedmiotową uchwałę, w ocenie organu nadzoru, naruszono wskazane powyżej zasady sporządzania planu miejscowego. Rada Gminy Brochów dopuszczając **zabudowę zagrodową, letniskową i usługową (usługi podstawowe, turystyczne i rekreacyjne), jako**

funkcję uzupełniającą, na terenach przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniowo – usługową, w ramach jednostek terenowych oznaczonych na rysunku planu symbolami: 1MNU, 2MNU i 3MNU, o których mowa w § 10 uchwały, naruszyła przede wszystkim art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p.

Zgodnie z ustaleniami § 10 ust. 1 pkt 1 i pkt 2, ust. 2 pkt 10 uchwały, „1. Dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolem **1-3MNU** ustala się: 1) funkcję podstawową – **zabudowa mieszkaniowo-usługowa** wraz z obiektami towarzyszącymi; 2) funkcję uzupełniającą – **zabudowę zagrodową, letniskową** (o charakterze rekreacji indywidualnej) i **usługową** w zakresie **usług podstawowych, turystycznych i rekreacyjnych**, 2. **zasady zagospodarowania terenu: (...)** 10) zachowuje się istniejącą **zabudowę zagrodową** w gospodarstwach rolnych z obiektami towarzyszącymi z możliwością rozbudowy; przekształcenia w ramach dopuszczalnego przeznaczenia.”.

Z kolei z § 9 ust. 15 pkt 1 uchwały wynika, że „1) istniejąca zabudowa w dobrym stanie technicznym może być utrzymana, przebudowana, nadbudowana, rozbudowana (zakaz zbliżania do pasa drogowego) w dotychczasowych liniach zabudowy o ile nie powoduje zagrożenia bezpieczeństwa ruchu.”.

Z powyższych ustaleń uchwały wynika, że na terenach przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniowo – usługową, dopuszczono także zabudowę zagrodową, letniskową oraz usługową, jako usługi podstawowe, turystyczne i rekreacyjne, przy czym, dla istniejącej zabudowy, w tym także zagrodowej, ustalono m.in. możliwość jej nadbudowy i rozbudowy.

Tym samym, dla terenów o określonym przeznaczeniu podstawowym, tj. pod zabudowę mieszkaniowo – usługową (vide: § 5 ust. 1 pkt 1 i § 10 ust. 1 pkt 1 uchwały), ustalono jednocześnie odmienne ich przeznaczenie, tj. pod zabudowę zagrodową i letniskową, które nie należy do zakresu ustaleń planu dotyczącego przeznaczenia terenu (vide § 5 ust. 1 uchwały).

Zgodnie z załącznikiem do rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., nr 1 pn. *Podstawowe barwne oznaczenia graficzne i literowe dotyczące przeznaczenia terenów, które należy stosować na projekcie rysunku planu miejscowego*, terenom zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej został przypisany symbol MN. W związku z powyższym przyjąć należy, że zabudowa mieszkaniowa na terenach oznaczonych w planie symbolem MNU, dotyczy zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej.

Zgodnie z § 3 pkt 2 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.), poprzez zabudowę jednorodzinną należy rozumieć „jeden budynek mieszkalny jednorodzinny lub zespół takich budynków, wraz z budynkami garażowymi i gospodarczymi”.

Definicja budynku mieszkalnego jednorodzinnego, określona została w art. 3 pkt 2a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r. poz. 1409 z późn. zm.), zgodnie z którą „(...) należy przez to rozumieć budynek wolno stojący albo budynek w zabudowie bliźniaczej, szeregowej lub grupowej, służący zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, stanowiący konstrukcyjnie samodzielną całość, w którym dopuszcza się wydzielenie nie więcej niż dwóch lokali mieszkalnych albo jednego lokalu mieszkalnego i lokalu użytkowego o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30 % powierzchni całkowitej budynku”.

Z kolei poprzez zabudowę zagrodową, zgodnie z § 3 pkt 3 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, należy rozumieć „w szczególności budynki mieszkalne, budynki gospodarcze lub inwentarskie w rodzinnych gospodarstwach rolnych, hodowlanych lub ogrodniczych oraz w gospodarstwach leśnych”.

W myśl zaś ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1205 z późn. zm.), **gruntami rolnymi są grunty: określone w ewidencji gruntów, jako użytki rolne; pod stawami rybnymi i innymi zbiornikami wodnymi, służącymi wyłącznie dla potrzeb rolnictwa; pod wchodzącymi w skład gospodarstw rolnych budynkami mieszkalnymi oraz innymi budynkami i urządzeniami służącymi wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno – spożywczemu; pod budynkami i urządzeniami służącymi bezpośrednio do produkcji rolniczej uznanej za dział specjalny**, stosownie do przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych i podatku dochodowym od osób prawnych; parków wiejskich oraz pod zadrzewieniami i zakrzewieniami śródpolnymi, w tym również pod pasami przeciwwietrznymi i urządzeniami przeciwerozyjnymi; rodzinnych ogrodów działkowych i ogrodów botanicznych; pod urządzeniami: melioracji wodnych, przeciwpowodziowych i przeciwpożarowych, zaopatrzenia rolnictwa w wodę, kanalizacji oraz utylizacji ścieków i odpadów dla potrzeb rolnictwa i mieszkańców wsi; zrekultywowane dla potrzeb rolnictwa; torfowisk i oczek wodnych oraz pod drogami dojazdowymi do gruntów rolnych (art. 2 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych).

Z kolei, zgodnie z § 68 ust. 1 pkt 1 lit. e rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. Nr 38, poz. 454 z późn. zm.), grunty rolne zabudowane, oznaczone symbolem – Br, zalicza się do użytków rolnych. Również z Załącznika Nr 6 do ww. rozporządzenia pn. „*Zaliczanie gruntów do poszczególnych użytków gruntowych*”, wynika, że użytkowaniem rolnym są m.in. grunty rolne zabudowane, do których „*zalicza się grunty objęte zabudową zagrodową w ramach istniejącej działki siedliskowej, w szczególności:*

- 1) *zajęte pod budynki przeznaczone do produkcji rolniczej, nie wyłączając produkcji rybnej, w szczególności: spichlerze, przechowalnie owoców i warzyw, stodoły, budynki inwentarskie, budynki na sprzęt rolniczy;*
- 2) *zajęte pod budynki przeznaczone do przetwórstwa rolno-spożywczego, z wyłączeniem gruntów zajętych pod przemysłowe zakłady przetwórstwa rolniczego bazujące na surowcach pochodzących spoza gospodarstwa rolnego, w skład którego wchodzi te budynki;*
- 3) *zajęte pod budynki mieszkalne oraz inne budynki i urządzenia, w szczególności: komórki, garaże, szopy, kotłownie, podwórza, place składowe, place postojowe i manewrowe, śmietniki, składowiska odpadów itp., jeżeli tworzą z gruntami rolnymi i budynkami, o których mowa pkt 1 i 2, zorganizowaną całość gospodarczą;*
- 4) *położone między budynkami i urządzeniami, o których mowa w pkt 1-3, lub w bezpośrednim sąsiedztwie tych budynków i urządzeń i niewykorzystywane do innego celu, który uzasadniałby zaliczenie ich do innej grupy użytków gruntowych, w tym zajęte pod rabaty, kwietniki, warzywniki”.*

Przepisy w tym zakresie zostały więc skorelowane z przytoczonym art. 2 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, podobnie zresztą, jak przepisy załącznika nr 1 do rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., zgodnie z którym, zabudowa zagrodowa została sklasyfikowana, jako tereny użytkowane rolniczo, dla oznaczenia której na rysunku planu przyjęto stosowne oznaczenie barwne oraz symbol RM, w przeciwieństwie do zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, która stanowi teren zabudowy mieszkaniowej, o określonym na rysunku planu odrębnym oznaczeniu barwnym i symbolu MN.

Zgodnie z ustaleniami § 10 ust. 1 pkt 2 uchwały, zabudowa letniskowa ma charakter rekreacji indywidualnej. Zgodnie z § 3 pkt 7 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, przez budynek rekreacji indywidualnej należy rozumieć budynek przeznaczony do okresowego wypoczynku.

Z przywołanych powyżej definicji oraz przepisów dotyczących oznaczeń barwnych i literowych dotyczących przeznaczenia terenów wynika, iż „**zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna**” jest **odmiennym przeznaczeniem terenu**, niż „**zabudowa zagrodowa**” oraz „**zabudowa letniskowa**”.

Biorąc powyższe pod uwagę, należy stwierdzić, że faktycznie są to tereny stanowiące inne, wykluczające się wzajemnie przeznaczenie terenu, a zatem na mocy art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., winny być wydzielone za pomocą linii rozgraniczającej. Ponadto z ustaleń § 10 ust. 1 pkt 1 i pkt 2, ust. 2 pkt 10 uchwały, wynika, że na terenach: 1MNU, 2MNU i 3MNU może być realizowana jednocześnie zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna, usługowa oraz zabudowa zagrodowa, letniskowa, usług turystycznych i rekreacyjnych, przy czym dla zabudowy: letniskowej oraz dla budynków inwentarskich w zabudowie zagrodowej nie określono parametru maksymalnej wysokości zabudowy, co stanowi również o naruszeniu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p.

Mając na uwadze wymogi art. 4 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1 i § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., wskazać należy, iż tereny przeznaczone pod zabudowę zagrodową, powinny być wydzielone z terenów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniowo – usługową, za pomocą linii rozgraniczających oraz oznaczone odrębnym symbolem adekwatnym do ich przeznaczenia. Uchwalony plan miejscowy nie spełnia norm wynikających z ww. przepisów, bowiem ustalenia uchwały w zakresie przeznaczenia terenu oraz zasad kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu są niejednoznaczne, a na rysunku planu brak terenów przeznaczonych pod zabudowę zagrodową, do których odnoszą się ustalenia § 10 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 10 uchwały. Rysunek planu nie ma także powiązania z tekstem uchwały, co stanowi o naruszeniu § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.

Ponadto, ustalenia § 10 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 10 uchwały, są sprzeczne z ustaleniami § 3 ust. 1 pkt 1 uchwały, w którym określono, że „*1. Plan zawiera ustalenia dotyczące: 1) przeznaczenia terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania;*”.

Należy ponadto zauważyć, że dopuszczenie ustaleniami § 10 ust. 1 pkt 2 uchwały, do realizacji zabudowy zagrodowej, a także zabudowy letniskowej, na terenach przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniowo – usługową, zaś ustaleniami § 10 ust. 2 pkt 10 uchwały, dopuszczenie do rozbudowy istniejącej zabudowy zagrodowej, jest również sprzeczne z § 5 uchwały, bowiem teren zabudowy zagrodowej, a także zabudowy letniskowej, nie należy do ustalonego zakresu przeznaczeń terenów objętych planem.

W związku z naruszeniem wskazanych powyżej przepisów ustawy o p.z.p. oraz rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., w tym w szczególności wobec braku „*sparametryzowania*” wysokości zabudowy letniskowej oraz podstawowych budynków wchodzących w skład zabudowy zagrodowej, niezbędnym jest stwierdzenie nieważności uchwały, w części dotyczącej ustaleń:

- § 10 ust. 1 pkt 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „*(...) zabudowę zagrodową, letniskową (o charakterze rekreacji indywidualnej) i (...)*”;
- § 10 ust. 2 pkt 10 uchwały, w zakresie sformułowania: „*(...) z możliwością rozbudowy (...)*”;
- § 10 ust. 3 pkt 3 uchwały, w zakresie sformułowania: „*(...) w zabudowie zagrodowej do 8m,*”.

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.

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

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

W przedmiotowym przypadku, mamy do czynienia z różnym przeznaczeniem, i to wzajemnie się wykluczającym (zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna i usługowa oraz zabudowa zagrodowa i letniskowa), w ramach tych samych jednostek terenowych. Zdaniem organu nadzoru, dla jednostek terenowych: 1MNU, 2MNU i 3MNU, uchwałodawca **nie określił w sposób jednoznaczny i precyzyjny przeznaczenia terenu oraz zasad kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu**. Rada Gminy Brochów proponując alternatywność przeznaczeń, scedowała swoje kompetencje, wynikające z art. 4 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., na inny podmiot (inwestora czy też organy administracji architektoniczno – budowlanej), co jest niedopuszczalne.

Niejednoznaczne określenie przeznaczenia terenu nastąpiło także poprzez ustalenia zawarte w § 9 ust. 13 pkt 4 uchwały, w brzmieniu: „13. *Rozbudowa, przebudowa i budowa systemów komunikacyjnych winna być prowadzona z zachowaniem następujących warunków: (...) 4) w procesie dokonywania podziałów nieruchomości w celu poszerzenia istniejących dróg publicznych dopuszcza się zmniejszenie szerokości pasa drogowego na wysokości istniejących budynków, które znalazły się w liniach rozgraniczających dróg, a) dopuszcza się zmniejszenie szerokości pasa drogowego na wysokości istniejącego ogrodzenia na działce Nr ewid. 49/6 i 49/8 w obrębie Olszowiec.*”.

Rada Gminy Brochów dopuszczając ww. ustaleniami uchwały zmniejszenie szerokości pasa drogowego, *de facto* dopuściła zmianę usytuowania linii rozgraniczającej pomiędzy terenem przeznaczonym pod drogę a terenem o innym przeznaczeniu, tj. pod zabudowę. Tym samym dopuszczono zmianę przeznaczenia terenu, uprzednio przeznaczonego pod drogę, na całkiem jego odmienne przeznaczenie oraz sposób zagospodarowania, bez wymaganej, w takim przypadku, zmiany planu.

Pogląd Wojewody Mazowieckiego w powyższej kwestii, znalazł już potwierdzenie m.in. w prawomocnym orzeczeniu Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 czerwca 2014 r., Sygn. akt II OSK 3083/13 w sprawie ze skargi kasacyjnej Wojewody Mazowieckiego od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26 września 2013 r., Sygn. akt IV SA/Wa 1259/13. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie, w ww. wyroku stwierdził, iż jedną z głównych funkcji miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jest przesądzenie, o przeznaczeniu terenów objętych jego granicami (art. 4 ust. 1

i art.15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p.). Przeznaczenie terenu określone przez radę gminy, w planie miejscowym, musi być jednoznaczne i precyzyjne, nie może bowiem budzić wątpliwości, sposób jego zagospodarowania. Zmiana przeznaczenia terenu może zostać dokonana jedynie w drodze zmiany planu. Treść przepisów planu wraz z innymi przepisami determinuje sposób wykonania prawa własności nieruchomości, położonych w obrębie obowiązywania danego planu miejscowego, zatem dokonany w nim wybór przeznaczenia terenu, nie może mieć charakteru dowolnego i nie może nasuwać żadnych wątpliwości co do funkcji danego terenu. Powyższe stanowisko ugruntowało się w orzecznictwie (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 sierpnia 2012 r., Sygn. akt II OSK 1334/12, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

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

W kontekście tegoż naruszenia, na szczególną uwagę zasługuje również wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 czerwca 2009 r., Sygn. akt II OSK 1854/08, z którego wynika, że „(...) miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa miejscowego, stanowiący o ograniczeniach w sposobie wykonywania prawa własności, winien stanowić o tym w sposób „czytelny i budzący jak najmniej wątpliwości interpretacyjnych”. Jeżeli tego nie czyni, budząc wątpliwości zasadniczej natury co do przeznaczenia terenu, to rzeczywiście może stanowić zagrożenie dla standardów demokratycznego państwa, powielając wątpliwości na etapie rozstrzygnięć indywidualnych. W konsekwencji taki plan to prosta droga do niekończących się sporów interpretacyjnych. I oczywiście nie chodzi tu o „zwykłe” wątpliwości interpretacyjne pojedynczych norm prawnych, poddające się wykładni, ale takie, które dotyczą kluczowych kwestii jak przeznaczenie terenu”.

Ustalenia § 9 ust. 13 pkt 4 uchwały, naruszają dyspozycję art. 4 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1 i § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. Powyższe ustalenia, zostały sformułowane na wypadek zdarzenia przyszłego i niepewnego. Zdaniem organ nadzoru, uzależnianie możliwości realizacji ustaleń planu miejscowego od zaistnienia zdarzeń przyszłych i niepewnych, bez zachowania ustawowej procedury określonej w art. 14 – 20 ustawy o p.z.p. stanowi istotne naruszenie trybu jej sporządzenia, w rozumieniu art. 28 ust. 1, w związku z art. 27 ustawy o p.z.p. Powyższe stanowisko podzielił również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie m.in. w wyrokach: z dnia 20 listopada 2013 r., Sygn. akt IV SA/Wa 1550/13, z dnia 28 lutego 2013 r. Sygn. akt IV SA/Wa 2595/12 (wszystkie opubl. orzeczenia.nsa.gov.pl).

Stosownie do dyspozycji 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 i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów”.

Zgodnie z § 7 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., projekt rysunku planu miejscowego powinien zawierać „linie zabudowy oraz oznaczenia elementów zagospodarowania przestrzennego terenu”.

W § 4 pkt 4 uchwały ustalono, że „Ilekoć w dalszych przepisach niniejszej Uchwały jest mowa o: (...) 4) nieprzekraczalnych liniach zabudowy – należy przez to rozumieć ustaloną nieprzekraczalną granicę sytuowania budynków w ich powierzchni zabudowy wyznaczoną zgodnie

z PN-ISO 9836 (określanie i obliczanie wskaźników powierzchniowych i kubaturowych);”. Zgodnie z ustaleniami § 3 pkt 3 uchwały, nieprzekraczalne linie zabudowy są oznaczeniami graficznymi obowiązujących ustaleń planu.

W § 7 ust. 1 pkt 1 tiret siódme i tiret ósme uchwały, zawarto ustalenia w brzmieniu: „**Zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego. 1. Tereny objęte planem położone są w otulinie Kampinoskiego Parku Narodowego i objęte prawną formą ochrony przyrody jako Warszawski Obszar Chronionego Krajobrazu oraz w części (teren 3R/Z) jako Kampinoski Park Narodowy – OSO Puszcza Kampinowska. 1) ochrona i kształtowanie środowiska na podstawie przepisów odrębnych – zgodnie z wytycznymi w nich zawartymi; obowiązuje m.in.: (...) – ochrona Kanału Olszowieckiego wraz z pasmem roślinności okalającej; zachowanie pasa bagiennego wokół Kanału o szerokości do 100m wolnego od zabudowy kubaturowej; – zachowanie strefy o szerokości minimum 100m od granic Parku wolnej od zabudowy;”.**

Tymczasem z analizy rysunku planu wynika, że na terenie oznaczonym symbolem 7US, wyznaczono nieprzekraczalną linię zabudowy od strony Kanału Olszowieckiego, niezgodnie z ustaleniami § 7 ust. 1 pkt 1 tiret siódme uchwały, tj. na fragmencie terenu została ona wyznaczona w odległości od 50 m do 100 m od Kanału Olszowieckiego, zamiast w odległości min. 100 m.

W § 13 ust. 1 pkt 1, ust. 2 pkt 1 uchwały, zawarto ustalenia w brzmieniu: „1. Dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolem 1R/Z, 2R/Z oraz 3R/Z (teren Kampinoskiego Parku Narodowego) ustala się: 1) funkcję podstawową – tereny rolne i zieleni nieurządzonej typu: zadrzewienia, zakrzaczenia, użytki zielone, nieużytki, 2. zasady zagospodarowania terenu: 1) tereny bez prawa zabudowy za wyjątkiem urządzeń i obiektów bezpośrednio związanych z użytkowaniem terenu,”.

Z powyższych ustaleń wynika, że na terenach: 1R/Z, 2R/Z i 3R/Z przeznaczonych pod tereny rolne i zadrzewienia, ustalono jednocześnie zakaz zabudowy, jak też możliwość budowy urządzeń i obiektów bezpośrednio związanych z użytkowaniem terenu.

Skoro na ww. terenach rolnych dopuszczono realizację urządzeń i obiektów związanych z użytkowaniem terenu, a więc użytkowaniem rolniczym, to w myśl art. 2 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, oznacza to nie tylko możliwość uprawy roli, czy wytwarzania produktów rolnych, lecz także zabudowę budynkami mieszkalnymi wchodzącymi w skład gospodarstw rolnych oraz innymi budynkami i urządzeniami służącymi wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno – spożywczemu, jak też budynkami i urządzeniami służącymi bezpośrednio do produkcji rolniczej uznanej za dział specjalny.

Dopuszczenie użytkowania rolniczego terenów: 1R/Z, 2R/Z i 3R/Z oznacza tym samym możliwość realizacji na tych terenach zabudowy kubaturowej, przy czym dla wskazanych jednostek terenowych nie określono żadnych zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu. Brak określenia powyższych wskaźników wyklucza możliwość zabudowy na wskazanych powyżej terenach, z uwagi na naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p.

Ponadto na rysunku planu, w ramach terenu oznaczonego symbolem 1R/Z nie uwzględniono wymagań, o których mowa w § 7 ust. 1 pkt 1 tiret siódme i ósme uchwały. Spełnienie wymagań, o których mowa w przywołanych jednostkach redakcyjnych winno, zdaniem organu nadzoru, zostać sprecyzowane na rysunku planu miejscowego poprzez określenie strefy wolnej od zabudowy w odległości 100 m od granic Kampinoskiego Parku Narodowego tj. w przedmiotowym przypadku w odległości 100 m od zewnętrznych granic terenu oznaczonego symbolem 3R/Z, np. poprzez określenie nieprzekraczalnej linii zabudowy. Biorąc powyższe pod uwagę, niezbędnym jest stwierdzenie nieważności ustaleń § 13 ust. 2 pkt 1 uchwały w zakresie sformułowania „za wyjątkiem urządzeń i obiektów bezpośrednio związanych z użytkowaniem terenu”.

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 m.p.z.p. 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 w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, 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, znajdują się napowietrzne linie elektroenergetyczne 15 kV.

W § 9 ust. 7 pkt 5 tiret pierwsze i tiret drugie uchwały, ustalono, że „5) dla linii napowietrznych 15 kV obowiązują strefy ochronne 7,5m od osi w każdą stronę; w strefie obowiązuje: – zakaz zabudowy mieszkaniowej i innej zabudowy o charakterze chronionym, – dopuszcza się lokalizację innych obiektów budowlanych zgodnie z przepisami odrębnymi”.

Na rysunku planu w zasięgu stref ochronnych napowietrznych linii elektroenergetycznych 15 kV, znajdują się m.in. tereny: 2MNU i 5US.

Zgodnie z § 10 ust. 1 uchwały, dla terenu 2MNU ustalono: „1) funkcję podstawową – zabudowa mieszkaniowo-usługowa wraz z obiektami towarzyszącymi; 2) funkcję uzupełniającą – zabudowę zagrodową, letniskową (o charakterze rekreacji indywidualnej) i usługową w zakresie usług podstawowych, turystycznych i rekreacyjnych,”. Na terenie 2MNU, usługi mogą być wbudowane w budynek mieszkaniowy jednorodzinny lub mogą być realizowane w formie zabudowy wolnostojącej na wyodrębnionej działce (vide § 10 ust. 2 pkt 6 uchwały).

Natomiast dla terenu 5US, w § 11 ust. 1 uchwały, ustalono: „1) funkcję podstawową – zabudowa usług sportu, rekreacji, turystyki związana z działalnością w zakresie turystyki, sportu, rekreacji, wypoczynku, 2) funkcję uzupełniającą – zabudowa usługowa w zakresie usług podstawowych i działalności związanej z zakwaterowaniem i usługami gastronomicznymi, opieki zdrowotnej oraz zabudowa mieszkaniowa dla zarządzających, zabudowa letniskowa, obiekty obsługi technicznej funkcji podstawowej, zabudowa bezpośrednio związana z funkcją podstawową oraz obiekty małej architektury, zieleń urządzona;”. Zgodnie z ustaleniami § 11 ust. 2 pkt 8 uchwały, na terenie 5US, „8) zabudowa mieszkaniowa dla zarządzających realizowana jako powierzchnia wbudowana, ”.

Z analizy rysunku planu wynika, że na terenach: 2MNU i 5US, wyznaczono nieprzekraczalne linie zabudowy w granicach stref ochronnych napowietrznych linii elektroenergetycznych 15 kV, umożliwiając tym samym lokalizację projektowanej zabudowy w zasięgu tych stref. W ww. strefach ochronnych, za wyjątkiem zabudowy mieszkaniowej i chronionej, dopuszczono lokalizowanie innych obiektów budowlanych (vide § 9 ust. 7 pkt 5 uchwały).

Z powyższych ustaleń planu wynika, że w granicach stref ochronnych może być lokalizowana pozostała zabudowa dopuszczona ustaleniami § 10 ust. 1 i § 11 ust. 1 uchwały, tj. zabudowa z pomieszczeniami na pobyt ludzi, w tym m.in. zabudowa usługowa.

Biorąc pod uwagę wskazane powyżej przepisy oraz ustalenia planu, w których umożliwiono na terenach: 2MNU i 5US, lokalizowanie zabudowy przeznaczonej na pobyt ludzi w zasięgu stref ochronnych napowietrznych linii elektroenergetycznych 15 kV, w związku z wyznaczeniem na rysunku planu nieprzekraczalnych linii zabudowy w tych strefach, stwierdzić należy, że uchwała narusza przepisy rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, w zakresie ochrony przed promieniowaniem jonizującym i polami elektromagnetycznymi oraz przepis art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p.

Z przytoczonych uprzednio przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. wynika, że określenie m.in. maksymalnej wysokości zabudowy oraz gabarytów obiektów, należy do obowiązkowego zakresu ustaleń planu miejscowego.

W § 10 ust. 3 pkt 1 uchwały, dla terenów: 1MNU, 2MNU i 3MNU, zawarto ustalenia w brzmieniu: „**3. zasady kształtowania zabudowy:** 1) maksymalna wysokość zabudowy o funkcji mieszkaniowej i usługowej 2 kondygnacje (do 8,5m) lub zgodnie ze stanem istniejącym.”.

Określenie maksymalnej wysokości zabudowy poprzez sformułowanie „lub zgodnie ze stanem istniejącym”, narusza dyspozycję ww. przepisu ustawy o p.z.p. oraz wymóg § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., który zobowiązuje do ustalenia w planie miejscowym parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym m.in. gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy.

Zaznaczyć należy, że parametrem jest wielkość charakterystyczna dla danego urządzenia (Słownik Języka Polskiego, PWN, Warszawa, 1988 r. II Tom, str. 602). W przypadku wysokości zabudowy, parametrem tym, jest określenie w systemie metrycznym.

Kwestionowane ustalenia uchwały, dopuszczając określenie maksymalnej wysokości w odniesieniu do stanu istniejącego, nie spełniają normy prawnej, bowiem *de facto* nie określają tego parametru w sposób jednoznaczny i nie budzący wątpliwości interpretacyjnych.

Organ nadzoru podkreśla, że określenie maksymalnej wysokości zabudowy musi jednoznacznie wynikać z treści uchwały, gdyż dopiero wtedy stanowi precyzyjną i jednoznaczną normę prawną ustaloną w planie miejscowym. Ustalenie tej normy nie może polegać na dowolnej interpretacji ustaleń planu, jak też nie może być przekazane do jej ustalenia, innemu organowi na etapie stosowania planu przy wydawaniu decyzji o pozwoleniu na budowę. Ustalenia planu muszą zawierać normy, których stosowanie nie wymaga domyślnej interpretacji przez inny, nieupoważniony do tego, organ administracji na etapie postępowań administracyjnych.

Uchwała, w ww. zakresie, narusza wskazane powyżej przepisy ustawy o p.z.p. oraz rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., pozostawiając innemu organowi administracji publicznej, decyzję przesądzającą o określeniu maksymalnej wysokości zabudowy na terenach 1MNU, 2MNU i 3MNU.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, jako prawo miejscowe, winien być zgodny z obowiązującymi przepisami prawa. Zamieszczenie w treści planu norm otwartych, odsyłających do odrębnych i nie przewidzianych przepisami prawa procedur, jest niedopuszczalne z punktu widzenia obowiązującego porządku prawnego i powoduje, iż zamieszczone w planie normy prawa materialnego stają się w ten sposób nieokreślone, co jest sprzeczne z istotą tego aktu planistycznego, zgodnie z którą zawiera on normy bezwzględnie obowiązujące.

Do przepisów odrębnych, zgodnie z którymi, stosownie do wymogów art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., powinien być sporządzony plan miejscowy, zaliczyć również należy przepisy ustawy Prawo budowlane.

W § 10 ust. 2 pkt 6 uchwały, dla terenów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniowo – usługową, oznaczonych na rysunku planu symbolami: 1MNU, 2MNU i 3MNU, zawarto ustalenia w brzmieniu: „**2. zasady zagospodarowania terenu: (...) 6) funkcja usługowa może być łączona z funkcją mieszkaniową jako powierzchnie użytkowe wbudowane – lokal usługowy nie powinien przekraczać 50% powierzchni użytkowej budynku, dopuszcza się realizację funkcji usługowej w formie zabudowy wolnostojącej na wyodrębnionej działce,”.**

Organ nadzoru wskazuje, że unormowania w zakresie określenia wielkości i rodzaju powierzchni lokali użytkowych lokalizowanych w budynku mieszkalnym jednorodzinny, określa przepis art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane, w brzmieniu: „**Ilekróć w ustawie jest mowa o: (...) 2a) budynku mieszkalnym jednorodzinny – należy przez to rozumieć budynek wolno stojący albo budynek w zabudowie bliźniaczej, szeregowej lub grupowej, służący zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, stanowiący konstrukcyjnie samodzielną całość, w którym dopuszcza się wydzielenie nie więcej niż dwóch lokali mieszkalnych albo jednego lokalu mieszkalnego i lokalu użytkowego o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku;**”.

Przepis ten jednoznacznie stanowi, że wielkość lokalu użytkowego wydzielanego w budynku mieszkalnym jednorodzinny, ustala się określając jego powierzchnię całkowitą w odniesieniu do powierzchni całkowitej budynku oraz, że może ona wynosić maksymalnie 30 % powierzchni całkowitej budynku.

Natomiast ustalenia § 10 ust. 2 pkt 6 uchwały, naruszają przytoczony powyższej przepis ustawy Prawo budowlane, bowiem zarówno rodzaj powierzchni lokalu użytkowego, jak i wielkość jego powierzchni, określono niezgodnie z dyspozycją tego przepisu, tj. jako powierzchnię użytkową w odniesieniu do powierzchni użytkowej budynku oraz jako 50 % powierzchni użytkowej budynku.

Organ nadzoru wskazuje, że przepis art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane nie daje umocowania do regulowania powyższej kwestii w odmienny sposób w planie miejscowym, a zatem jego stosowanie jest obligatoryjne. Ustalenia planu powinny być jednoznaczne i zgodne z obowiązującymi w tym zakresie przepisami. Nie mogą stanowić norm otwartych. Nie powinny również wymagać interpretacji przepisów oraz ich wyjaśnień na etapie pozwolenia na budowę, jak też nie może z nich wynikać domniemanie co do spełnienia (lub nie) wymogów ustawowych.

W związku z powyższym, stwierdzić należy, że ustalenia § 10 ust. 2 pkt 6 uchwały, we wskazanym powyżej zakresie, naruszają dyspozycję art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., w związku z art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane.

Do przepisów odrębnych, zgodnie z którymi wójt gminy sporządza projekt planu miejscowego, należą również przepisy ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, w tym art. 7 ust. 2 pkt 2 i pkt 5.

W ustaleniach szczegółowych uchwały zawartych w:

- § 7 ust. 2 pkt 1 lit. a uchwały, w brzmieniu: „**2. Ustala się zasady ochrony i kształtowania środowiska: 1) w granicach objętych planem wprowadza się zakaz lokalizacji: a) przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko za wyjątkiem przedsięwzięć służących turystyce, przedsięwzięć dopuszczonych przepisami odrębnymi, w tym inwestycji celu publicznego,”;**
- § 9 ust. 2 pkt 1 i pkt 5 uchwały, w brzmieniu: „**2. Budowa sieci i urządzeń infrastruktury technicznej: 1) wzdłuż układów komunikacyjnych w liniach rozgraniczających dróg lub poza liniami rozgraniczającymi dróg przy zachowaniu przepisów odrębnych, (...) 5) dopuszcza się**

wydziałanie działek dla potrzeb lokalizacji infrastruktury technicznej o powierzchni niezbędnej do funkcjonowania obiektu.”;

- § 9 ust. 7 pkt 3 uchwały, w brzmieniu: „7. Zaopatrzenie w energię elektryczną poprzez rozbudowę istniejącej sieci elektroenergetycznej średniego i niskiego napięcia z zachowaniem następujących warunków: (...) 3) stacje transformatorowe stosownie do zapotrzebowania mocy przyłączeniowej lokalizować w liniach rozgraniczających dróg, w centralnej części obszaru, dopuszcza się sytuowanie obiektów poza liniami rozgraniczającymi dróg – z możliwością wydzielenia odrębnej działki, zgodnie z przepisami szczególnymi, konieczność zapewnienia dostępu do drogi publicznej,”

Rada Gminy Brochów zawarła ustalenia dotyczące lokalizowania planowanych przedsięwzięć infrastrukturalnych (sieci i urządzeń infrastruktury technicznej), celów publicznych oraz przedsięwzięć służących turystyce na całym obszarze objętym planem, poza liniami rozgraniczającymi dróg, tj. na wszystkich jednostkach terenowych, a tym samym również na gruntach leśnych, na terenach lasów oznaczonych symbolem ZL.

Tymczasem, zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., w związku z art. 7 ust. 2 pkt 2 i 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, wszystkie grunty leśne, na których możliwe jest lokalizowanie planowanych przedsięwzięć infrastrukturalnych (sieci i urządzeń infrastruktury technicznej), celów publicznych oraz przedsięwzięć służących turystyce tj. dla których ustalono w planie miejscowym przeznaczenie inne niż leśne, wymagają zgody właściwych organów na zmianę przeznaczenia na cele nieleśne, zmiana ta może być jedynie dokonana w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

W myśl ww. przepisów, grunty leśne stanowiące własność Skarbu Państwa – wymagają uzyskania zgody Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa lub upoważnionej przez niego osoby, zaś pozostałe grunty leśne – wymagają uzyskania zgody marszałka województwa wyrażanej po uzyskaniu opinii izby rolniczej. Wymóg uzyskania powyższych zgód, wynika również z art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o p.z.p., zgodnie z którym, organ sporządzający projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, uzyskuje zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne.

W myśl art. 2 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, gruntami leśnymi są grunty: określone jako lasy w przepisach o lasach, zrehabilitowane dla potrzeb gospodarki leśnej oraz grunty pod drogami dojazdowymi do gruntów leśnych (art. 2 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych).

Skoro ustawodawca, wskazuje na wymóg uwzględnienia w planowaniu przestrzennym ochrony gruntów rolnych i leśnych, to konkretyzację tej normy odnaleźć możemy w art. 3 ust. 1 i ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, zgodnie z którym, ochrona gruntów leśnych polega na: ograniczaniu przeznaczenia ich na cele nieleśne lub nierolnicze; zapobieganiu procesom degradacji i dewastacji gruntów leśnych oraz szkodom w drzewostanach i produkcji leśnej, powstającym wskutek działalności nieleśnej i ruchów masowych ziemi; przywracaniu wartości użytkowej gruntom, które utraciły charakter gruntów leśnych wskutek działalności nieleśnej; poprawianiu ich wartości użytkowej oraz zapobieganiu obniżania ich produktywności oraz ograniczaniu zmian naturalnego ukształtowania powierzchni ziemi.

Definicję zmiany przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne zawiera również art. 4 pkt 6 ww. ustawy, zgodnie z którym, poprzez przeznaczenie gruntów na cele nierolnicze lub nieleśne, rozumie się ustalenie innego niż rolniczy lub leśny sposobu użytkowania gruntów rolnych oraz innego niż leśny sposobu użytkowania gruntów leśnych.

W tym miejscu podkreślić także należy, iż decyzja wydawana na podstawie art. 7 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych ma charakter uznaniowy. Ustawa ta jedynie w art. 6 ust. 1 odnosi się do kwestii przesłanek, jakimi winien kierować się organ przy kwalifikowaniu gruntu

leśnego do odmiennego przeznaczenia. Zgodnie z zapisem art. 6 ust. 1 ww. ustawy, na cele nierolnicze i nieleśne, powinny być przeznaczane przede wszystkim grunty oznaczone w ewidencji gruntów, jako nieużytki, a w razie ich braku grunty o najniższej przydatności produkcyjnej. Taka konstrukcja rozstrzygnięcia oznacza, iż właściwemu organowi pozostawiono ocenę każdej konkretnej sytuacji faktycznej przy zastosowaniu jego najlepszej merytorycznej wiedzy.

Urządzenia i sieci infrastruktury technicznej, cele publiczne oraz przedsięwzięcia przedsięwzięć służących turystyce nie zaliczają się do przedsięwzięć związanych z gospodarką leśną, a także nie są uznawane za grunty leśne, w rozumieniu przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2014 r., poz. 1153). Pojęcie urządzeń infrastruktury technicznej określone zostało w art. 143 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2014 r., poz. 518 z późn. zm.), do którego odwołuje się także art. 2 pkt 13 ustawy o p.z.p. Zgodnie z ww. przepisem ustawy o gospodarce nieruchomościami „Przez budowę urządzeń infrastruktury technicznej rozumie się budowę drogi oraz wybudowanie pod ziemią, na ziemi albo nad ziemią przewodów lub urządzeń wodociągowych, kanalizacyjnych, ciepłowniczych, elektrycznych, gazowych i telekomunikacyjnych.”.

W ocenie organu nadzoru, dopuszczenie możliwości lokalizacji sieci i urządzeń infrastruktury technicznej, celów publicznych oraz przedsięwzięć służących turystyce na gruntach leśnych, wymaga wyznaczenia terenów dla ich lokalizacji i uzyskania zgód właściwych organów na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne, tym bardziej, iż przedmiotowe zapisy dotyczą możliwości lokalizacji wielu inwestycji wymagających trwałego wyłączenia gruntu z produkcji leśnej, a więc inwestycji, w wyniku których dalsze prowadzenie gospodarki leśnej nie jest możliwe. Biorąc pod uwagę przytoczone powyżej ustalenia uchwały, należy stwierdzić, że są one sprzeczne z ustaleniami § 14 ust. 2 uchwały, które ograniczają inwestowanie na gruntach leśnych jedynie do niezbędnych urządzeń i obiektów służących gospodarce leśnej.

Ustalenia § 7 ust. 2 pkt 1 lit. a, § 9 ust. 2 pkt 1, pkt 5, § 9 ust. 7 pkt 3 uchwały, dopuszczające na gruntach leśnych inwestycji, o których mowa w tych jednostkach redakcyjnych uchwały, naruszają przytoczone powyżej przepisy.

Dokumentacja prac planistycznych uchwały nie zawiera decyzji właściwych organów, w przedmiocie wyrażenia zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych, na cele nieleśne, które umożliwiłyby na nich realizację powyższych inwestycji.

W tej sytuacji niezbędne jest stwierdzenie nieważności uchwały w zakresie ustaleń: 7 ust. 2 pkt 1 lit. a, § 9 ust. 2 pkt 1, pkt 5, § 9 ust. 7 pkt 3 uchwały, w zakresie, w jakim dopuszczają do realizacji obiektów i urządzeń sieci infrastruktury technicznej, a także przedsięwzięć służących turystyce oraz inwestycji ceku publicznego, na gruntach leśnych na terenach ZL, dla których nie uzyskano zgody na zmianę przeznaczenia na cele nieleśne.

Poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru podzielił m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 26 września 2013 r. Sygn. akt IV SA/Wa 1259/13.

Jednocześnie organ nadzoru wskazuje, że w dokumentacji prac planistycznych uchwały zamieszczono niewiarygodne kopie dokumentów (nie stanowiące dokumentów w rozumieniu przepisów prawa), za wyjątkiem:

- uchwały Nr XI/75/2011 Rady Gminy Brochów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie: *przystąpienia do sporządzenia Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów w miejscowościach Lasocin, Olszowic i Wólka Smolana;*
- ogłoszenia/obwieszczenia o przystąpieniu do sporządzenia planu;
- wykazu wniosków do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- wykazu materiałów planistycznych sporządzonych na podstawie przepisów odrębnych, wykorzystanych na potrzeby projektu planu;

- prognozy skutków finansowych;
- wykazu opinii do projektu planu miejscowego;
- wykazu uzgodnień projektu planu;
- postanowienia Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska z dnia 20 października 2013 r. znak WST II-P.610.19.2014.GZ;
- wykazu uwag wniesionych do wyłożonego do publicznego wglądu projektu planu.

Reasumując, 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. A zatem 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.

Biorąc powyższe pod uwagę należy stwierdzić, że przy sporządzaniu przedmiotowego planu miejscowego, doszło do naruszenia zasad jego sporządzania. Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr V/35/2015 Rady Gminy Brochów z dnia 13 marca 2015 r. w sprawie *Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów w miejscowościach Lasocin, Olszowiec i Wólka Smolana*, w części dotyczącej ustaleń wskazanych w petitum rozstrzygnięcia, 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:
wz. *Dariusz Piątek*
Wicewojewoda Mazowiecki