



WOJEWODA MAZOWIECKI  
Nr LEX-I.4131.83.2014.RM

Warszawa, 30 czerwca 2014 r.

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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)

### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr L/327/2014 Rady Gminy Rzekuń z dnia 27 maja 2014 r. „w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obszaru gminy Rzekuń, obejmującego tereny w obrębach wsi: Ławy, Nowa Wieś Wschodnia, Teodorowo”, w części dotyczącej ustaleń:

- załącznika graficznego oraz ustaleń części tekstowej uchwały, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 1R i 2R, usytuowanych poza granicą pasa technologicznego od linii elektroenergetycznych;
- załącznika graficznego w odniesieniu do terenu usytuowanego pomiędzy terenem oznaczonym symbolem 1KZ a północną granicą działki numer ewidencyjny 78/2 we wsi Nowa Wieś Wschodnia, stanowiącą jednocześnie południową granicę obszaru objętego planem miejscowym;
- załącznika graficznego w odniesieniu do terenu usytuowanego pomiędzy terenem oznaczonym symbolem 1KDw a terenem 16ZL;
- § 22 ust. 2 pkt 1 uchwały.

## UZASADNIENIE

Rada Gminy Rzekuń, na sesji w dniu 27 maja 2014 r., podjęła uchwałę Nr L/327/2014 „w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obszaru gminy Rzekuń, obejmującego tereny w obrębach wsi: Ławy, Nowa Wieś Wschodnia, Teodorowo”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz na podstawie art. 20 ust. 1, w związku z art. 27 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r. poz. 647 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.

Zgodnie z ustaleniami 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.

Z kolei z art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. wynika, iż 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 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.

Ustawa o p.z.p., zgodnie z dyspozycją art. 1 ust. 1, określa m.in. zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej oraz zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczenia terenów na określone cele oraz ustalenia zasad

ich zagospodarowania i zabudowy, przyjmując ład przestrzenny i zrównoważony rozwój za podstawę tych działań.

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

- wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury (art. 1 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p.);
- 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.).

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.

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

Uszczegółowienie wspomnianego na wstępie art. 1 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., można odnaleźć w art. 15 ust. 2 pkt 6, zgodnie z którym: „*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*”. Powyższe wynika również z rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W § 4 pkt 6 ww. rozporządzenia, zawarty został wymóg dotyczący standardu zapisywania ustaleń projektu tekstu planu miejscowego, z którego wynika, że 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 powyższych ustaleń wynika zatem jednoznacznie, że ustalenia w zakresie określenia: *maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy jako wskaźnika powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej*, należy do obowiązkowych elementów treści planu miejscowego. Tymczasem w ramach ustaleń dotyczących zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu, o których mowa w:

- § 10 ust. 3 pkt 3 uchwały, sformułowano ustalenia w brzmieniu: „*Ustala się minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej: (...) 3) dla terenów rolniczych R – nie ustala się.*”;
- § 10 ust. 6 pkt 3 uchwały, sformułowano ustalenia w brzmieniu: „*Ustala się maksymalny wskaźnik powierzchni zabudowy dla każdej pojedynczej działki budowlanej wynoszący: (...) 3) dla terenów rolniczych R – nie ustala się.*”;
- § 10 ust. 7 pkt 3 uchwały, sformułowano ustalenia w brzmieniu: „*Ustala się maksymalny wskaźnik intensywności zabudowy dla działki budowlanej wynoszący: (...) 3) dla terenów rolniczych R – nie ustala się.*”;
- § 10 ust. 8 pkt 3 uchwały, sformułowano ustalenia w brzmieniu: „*Ustala się minimalny wskaźnik intensywności zabudowy dla działki budowlanej wynoszący: (...) 3) dla terenów rolniczych R – nie ustala się.*”.

Zgodnie z ustaleniami zawartymi w § 20 ust. 2 uchwały dla terenów rolniczych, oznaczonych symbolami: 1R i 2R, usytuowanych poza pasem technologicznym, jako przeznaczenie uzupełniające ustalono zabudowę zagrodową z budynkami mieszkalnymi oraz zabudowę służącą produkcji rolnej oraz przetwórstwu rolno – spożywczemu. Brak określenia wszystkich parametrów i wskaźników, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności ustaleń planu w odniesieniu do terenów 1R i 2R poza, wyznaczonym na rysunku planu miejscowego, pasem technologicznym.

Stosownie do ustaleń art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p. „ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego”. Jednocześnie zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. „*W planie miejscowym określa się obowiązkowo: 1) przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania*”. Zgodnie z § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, „*linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania oraz ich oznaczenia*”, powinny być określone na rysunku planu. Z kolei z dyspozycji § 8 ust. 2 zd. 1 ww. rozporządzenia, wynika wprost, że „*Na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego*”.

Zgodnie z rysunkiem planu miejscowego, stanowiącym załącznik nr 1 do uchwały, wyznaczono linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania, dla których nie określono przeznaczenia terenu. Tereny te usytuowane są pomiędzy jednostką terenową:

- 1KZ a północną granicą działki numer ewidencyjny 78/2 we wsi Nowa Wieś Wschodnia, stanowiącą jednocześnie południową granicę obszaru objętego planem miejscowym;
- 1KDw a terenem 16ZL.

Brak określenia przeznaczenia terenu dla ww. terenów, stanowi o naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego, o których mowa w przywołanych powyżej przepisach wywołującego skutek, o którym mowa w art. 28 ww. ustawy.

Zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., w zw. z art. 7 ust. 2 pkt 2 i 5 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1205 z późn. zm.), każdy grunt leśny, dla którego ustalono w planie miejscowym przeznaczenie inne niż leśne, wymaga zgody właściwego organu na zmianę przeznaczenia, gruntów leśnych 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 „pozostałych gruntów leśnych - wymaga uzyskania zgody marszałka województwa wyrażanej po uzyskaniu opinii izby rolniczej”. Wymóg uzyskania powyższej zgody, 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 leśnych na cele nieleśne. Zgodnie z art. 2 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, gruntami leśnymi są grunty: określone jako lasy w przepisach o lasach, zrekultywowane 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 leśnych, to konkretyzację tej normy odnaleźć możemy w art. 3 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, zgodnie z którym ochrona gruntów leśnych polega na: ograniczaniu przeznaczania 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.

W granicach planu, znajdują się tereny lasów, stanowiących grunty leśne, oznaczone na rysunku planu symbolami od 1 do 19 ZL. Z ustaleń zawartych w § 22 ust. 2 pkt 1 uchwały, na terenach lasów „(...) *dozwolona jest lokalizacja: 1) niezbędnych sieciowych elementów urządzeń infrastruktury technicznej*”. Sieciowe elementy infrastruktury technicznej 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. Zatem, zdaniem organu nadzoru, dopuszczenie ich realizacji na terenach leśnych wymaga wyznaczenia terenów dla ich lokalizacji i uzyskania zgody właściwego organu na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne, na podobnych zasadach, jak to uczyniono m.in. dla terenów oznaczonych symbolem EE/ZT.

Biorąc powyższe pod uwagę, przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały, w sposób istotny naruszono tryb sporządzania planu miejscowego, przez co zachodzą przesłanki do stwierdzenia nieważności § 22 ust. 2 pkt 1 uchwały.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr L/327/2014 Rady Gminy Rzekuń z dnia 27 maja 2014 r. „w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obszaru gminy Rzekuń, obejmującego tereny w obrębach wsi: Ławy, Nowa Wieś Wschodnia, Teodorowo”, w części dotyczącej ustaleń:

- załącznika graficznego oraz ustaleń części tekstowej uchwały, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 1R i 2R, usytuowanych poza granicą pasa technologicznego od linii elektroenergetycznych;
  - załącznika graficznego w odniesieniu do terenu usytuowanego pomiędzy terenem oznaczonym symbolem 1KZ a północną granicą działki numer ewidencyjny 78/2 we wsi Nowa Wieś Wschodnia, stanowiącą jednocześnie południową granicę obszaru objętego planem miejscowym;
  - załącznika graficznego w odniesieniu do terenu usytuowanego pomiędzy terenem oznaczonym symbolem 1KDw a terenem 16ZL;
  - § 22 ust. 2 pkt 1 uchwały,
- 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.

Organ nadzoru wskazuje ponadto na naruszenie:

- art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., w związku z brakiem określenia względem siebie linii rozgraniczającej tereny oznaczone symbolami: 3KD i 4KD oraz 1KD i 1KL;
- art. 15 ust. 2 pkt 6 oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, poprzez brak ustaleń odnośnie określenia gabarytów obiektów na terenach elektroenergetyki z zielenią towarzyszącą oznaczonych symbolem EE/ZT (*quod vide* § 10 ust. 4 pkt 2 uchwały).

W związku z przytoczonymi powyżej naruszeniami zasad sporządzania planu miejscowego, organ nadzoru, winien stwierdzić nieważność przedmiotowej uchwały, również w ww. zakresie. Z uwagi jednak na istotny interes społeczny, związany z koniecznością budowy inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym, ustalonej w planie zagospodarowania przestrzennego Województwa Mazowieckiego, jak również biorąc pod uwagę fakt, iż planowana inwestycja związana jest z zapewnieniem bezpieczeństwa energetycznego kraju, w drodze wyjątku odstępuje od wydania rozstrzygnięcia nadzorczego w odniesieniu do wskazanych powyżej naruszeń, zwracając przy tym Radzie Gminy Rzekuń uwagę na konieczność uwzględnienia wymagań, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu, przy kolejno podejmowanych uchwałach w sprawie planu miejscowego. W omawianej sprawie istotnym wydaje się również fakt, że Wojewoda przy wykonywaniu czynności nadzorczych przestrzega zasad wynikających z Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124 poz. 607, z 2006 r. Nr 154, poz. 1107). Zgodnie z art. 8 ust. 1 ww. Karty wszelka kontrola administracyjna społeczności lokalnych może być dokonywana wyłącznie w sposób oraz w przypadkach przewidzianych w Konstytucji lub w ustawie. Należy pamiętać, że w świetle art. 8 ust. 3 Karty, kontrola administracyjna społeczności lokalnych powinna być sprawowana z zachowaniem proporcji między zakresem interwencji ze strony organu kontroli a znaczeniem interesów, które ma chronić.

Europejska Karta Samorządu Lokalnego od początku obowiązywania Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. jest traktowana tak, jak gdyby została ratyfikowana za uprzednią zgodą parlamentu. Stanowi tym samym element składowy wewnętrznych źródeł prawa polskiego i ma pierwszeństwo przed ustawą.

Wojewoda Mazowiecki:  
*Jacek Kozłowski*