



WOJEWODA MAZOWIECKI
Nr LEX-I.4131.100.2014.MZ1

Warszawa, 22 lipca 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 609/VI/45/2014 Rady Miejskiej Konstancin - Jeziorna z dnia 11 czerwca 2014 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego sołectwa Borowina i terenów przyległych – etap 1”, w części dotyczącej ustaleń:

- § 26 pkt 2 uchwały, w zakresie w jakim dotyczy terenów leśnych oznaczonych symbolami ZL1 i ZL2;
- § 36 uchwały oraz części graficznej planu, w odniesieniu do części terenów oznaczonych symbolami: MN1, MN3 i MN4, w zakresie w jakim dopuszcza do możliwości realizacji zabudowy z przeznaczeniem na pobyt ludzi w strefie uciążliwości od linii energetycznej 110 kV;
- § 37 uchwały oraz części graficznej planu, w odniesieniu do części terenów oznaczonych symbolami: MN/U1, MN/U2, MN/U4, MN/U6, MN/U7 i MN/U9, w zakresie w jakim dopuszcza do możliwości realizacji zabudowy z przeznaczeniem na pobyt ludzi w strefie uciążliwości od linii energetycznej 110 kV;
- § 38 uchwały oraz części graficznej planu, w odniesieniu do części terenu oznaczonego symbolem MNe1, w zakresie w jakim dopuszcza do możliwości realizacji zabudowy z przeznaczeniem na pobyt ludzi w strefie uciążliwości od linii energetycznej 110 kV;
- § 39 uchwały oraz części graficznej planu, w odniesieniu do części terenu oznaczonego symbolem MUe1, w zakresie w jakim dopuszcza do możliwości realizacji zabudowy z przeznaczeniem na pobyt ludzi w strefie uciążliwości od linii energetycznej 110 kV;
- § 43 uchwały, w zakresie sformułowania „(...), ZP 16 (...)”;
- § 46 ust. 1 uchwały, kolumna 5 w tabeli lp. 4, w zakresie sformułowania: „(...) do 31 m (...)”;
- § 46 ust. 1 uchwały, kolumna 5 w tabeli lp. 8, w zakresie sformułowania: „(...) do 14 m (...)”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 11 czerwca 2014 r., Rada Miejska Konstancin - Jeziorna podjęła uchwałę Nr 609/VI/45/2014 „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego sołectwa Borowina i terenów przyległych – etap 1”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r., poz. 647 z późn. zm., w brzmieniu przed wejściem w życie ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami <Dz. U. Nr 130, poz. 871>), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”.

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

Stosownie do ustaleń 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.

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 „1) zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej, 2) zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy - przyjmując ład przestrzenny i zrównoważony rozwój za podstawę tych działań”.

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 bowiem 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 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.).

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.

Stosownie do przytoczonego powyżej 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.

Zgodnie z Działem I pn. *Przepisy ogólne* Rozdział 9 pn. „*Szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu*”, w ustaleniach zawartych w § 22 uchwały „1. Część obszaru objętego planem położona jest w granicach pasa technologicznego linii elektroenergetycznych wysokiego napięcia 110 kV, zgodnie z oznaczeniem na rysunku planu. 2. Dla obszarów wymienionych w ust. 1 przy lokalizacji obiektów budowlanych obowiązują przepisy odrębne z zakresu ochrony przed polami elektromagnetycznymi”. W przedmiotowym przypadku zastosowanie będzie tu więc miało rozporządzenie 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 wymogiem § 314 tego rozporządzenia, „*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.

Artykuł 15 ust. 1 ustawy o p.z.p. nakazuje sporządzać plan miejscowy zgodnie z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem. Ponadto z ustawy o p.z.p., w szczególności zaś z dyspozycji:

- art. 4 ust. 1, w brzmieniu: „ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego”;

– art. 15 ust. 2 pkt 9, w brzmieniu: „*W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) 9) szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu (...)*”, wynika, iż plan winien uwzględnić szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu. W przedmiotowej uchwale powinny to być ograniczenia w użytkowaniu terenów wynikające z istnienia „*strefy uciążliwości*” od linii wysokiego napięcia 110 kV, w kontekście dopuszczalnej, na mocy ustaleń planu miejscowego, możliwości realizacji zabudowy przeznaczonej na pobyt ludzi.

Z dokonanej przez organ nadzoru analizy części graficznej wynika, że wyznaczona strefa uciążliwości od linii energetycznej dotyczy terenów oznaczonych symbolami:

- MN1, MN3 i MN4, które stosownie do ustaleń § 36 uchwały, zostały przeznaczone pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną;
- MN/U1, MN/U2, MN/U4, MN/U6, MN/U7 i MN/U9, które stosownie do ustaleń § 37 uchwały, zostały przeznaczone pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną i zabudowę usługową;
- MNe1, który stosownie do ustaleń § 38 uchwały, został przeznaczony pod ekstensywną zabudowę mieszkaniową jednorodzinną;
- MUE1, który stosownie do ustaleń § 39 uchwały, został przeznaczony pod ekstensywną zabudowę mieszkaniową jednorodzinną i usługową.

Jednocześnie z ustaleń części graficznej, wynika wprost możliwość realizacji zabudowy kubaturowej w ww. strefie, w związku z określonymi na rysunku planu miejscowego nieprzekraczalnymi liniami zabudowy. Biorąc pod uwagę przeznaczenie terenu, na mocy powyższych ustaleń możliwa jest również realizacja zabudowy z przeznaczeniem na pobyt ludzi. Organ nadzoru wskazuje, że w ustaleniach szczegółowych planu miejscowego, brak jest przy tym jakichkolwiek wewnętrznych odwołań do ustanowionych na ww. terenach ograniczeń w zabudowie i zagospodarowaniu, co kwalifikować również należy, jak wewnętrzną sprzeczność ustaleń części testowej oraz części tekstowej z częścią graficzną.

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), który stanowi, że „*Na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego*”.

Biorąc pod uwagę wskazane powyżej przepisy oraz ustalenia planu, uznać należy, że uchwała narusza przepisy § 314 i § 4 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, w zakresie ochrony przed promieniowaniem jonizującym i polami elektromagnetycznymi, w związku z art. 1 ust. 2 pkt 5, art. 15 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p., a także § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W uchwalonym planie, niezgodności pomiędzy tekstem planu i rysunkiem planu dotyczą także szerokości niektórych dróg w liniach rozgraniczających tj.:

- w § 46 ust. 1 uchwały, kolumna 5 tabeli, lp. 4, ustalono, iż szerokość drogi oznaczonej KDL4 jest „*zmienna, od 13 m do 31 m, zgodnie z rysunkiem planu*”, podczas gdy na rysunku planu zwymiarowana szerokość tej drogi wynosi od 13 m do 24 m;

– w § 46 ust. 1 uchwały, kolumna 5 w tabeli lp. 8 uchwały, ustalono, iż szerokość drogi oznaczonej KDD8 jest *„zmienna, od 13 m do 14m, zgodnie z rysunkiem planu”*, podczas gdy na rysunku planu zwymiarowana szerokość tej drogi wynosi od 13 m do 31 m, tymczasem na podstawie § 4 ust. 1 pkt 7 uchwały, oznaczenie *„wymiaru (w metrach)”*, jest ustaleniem planu. Organ nadzoru wskazuje, że niezgodności pomiędzy częścią tekstową a graficzną dotyczą również ustaleń, o których mowa w § 43 uchwały, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem ZP16, którego brak na rysunku planu miejscowego.

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. 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 8 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. W myśl 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 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.

Obiekty, urządzenia i sieci 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 obszarze objętym planem znajdują się dwa tereny leśne oznaczone symbolami: ZL1 i ZL2.

Tymczasem w Dziale I pn. *„Przepisy ogólne”*, Rozdziale 11 pn. *„Zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej”*, w § 26 pkt 2 uchwały, ustalono, że *„na całym obszarze objętym planem dopuszcza się realizację następujących urządzeń inżynierskich: przyłączy do budynków, sieci rozbiorniczych, urządzeń telekomunikacyjnych, stacji transformatorowych, pompowni wody, przepompowni ścieków i strefowych oczyszczalni wód deszczowych, zgodnie z przepisami odrębnymi, w tym z zakresu ochrony środowiska i Prawa lotniczego”*. Z przytoczonych powyżej ustaleń wynika, że *na całym obszarze objętym planem*, a więc również na terenach oznaczonych symbolami: ZL1 i ZL2, dopuszcza się budowę sieci i urządzeń infrastruktury technicznej.

W przedmiotowej sprawie organ sporządzający plan miejscowy nie uzyskał stosownej zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne, pod realizację infrastruktury technicznej, o której mowa w § 26 pkt 2 uchwały, a zatem przy uchwalaniu przedmiotowego planu

miejscowego, w odniesieniu do jednostek terenowych oznaczonych symbolami ZL1 i ZL2, doszło do istotnego naruszenia trybu jego sporządzania, co uzasadnia konieczność stwierdzenia jego nieważności we wskazanej powyżej części.

Wziąwszy powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr 609/VI/45/2014 Rady Miejskiej Konstancin - Jeziorna z dnia 11 czerwca 2014 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego sołectwa Borowina i terenów przyległych – etap 1”, w części dotyczącej ustaleń:

- § 26 pkt 2 uchwały, w zakresie w jakim dotyczy terenów leśnych oznaczonych symbolami ZL1 i ZL2;
- § 36 uchwały oraz części graficznej planu, w odniesieniu do części terenów oznaczonych symbolami: MN1, MN3 i MN4, w zakresie w jakim dopuszcza do możliwości realizacji zabudowy z przeznaczeniem na pobyt ludzi w strefie uciążliwości od linii energetycznej 110 kV;
- § 37 uchwały oraz części graficznej planu, w odniesieniu do części terenów oznaczonych symbolami: MN/U1, MN/U2, MN/U4, MN/U6, MN/U7 i MN/U9, w zakresie w jakim dopuszcza do możliwości realizacji zabudowy z przeznaczeniem na pobyt ludzi w strefie uciążliwości od linii energetycznej 110 kV;
- § 38 uchwały oraz części graficznej planu, w odniesieniu do części terenu oznaczonego symbolem MNe1, w zakresie w jakim dopuszcza do możliwości realizacji zabudowy z przeznaczeniem na pobyt ludzi w strefie uciążliwości od linii energetycznej 110 kV;
- § 39 uchwały oraz części graficznej planu, w odniesieniu do części terenu oznaczonego symbolem MUe1, w zakresie w jakim dopuszcza do możliwości realizacji zabudowy z przeznaczeniem na pobyt ludzi w strefie uciążliwości od linii energetycznej 110 kV;
- § 43 uchwały, w zakresie sformułowania „(...), ZP 16 (...)”;
- § 46 ust. 1 uchwały, kolumna 5 w tabeli lp. 4, w zakresie sformułowania: „(...) do 31 m (...)”;
- § 46 ust. 1 uchwały, kolumna 5 w tabeli lp. 8, w zakresie sformułowania: „(...) do 14 m (...)”, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania w tym zakresie, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

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

Wojewoda Mazowiecki:
Jacek Kozłowski

