



WOJEWODA MAZOWIECKI
Nr LEX-I.4131.156.2014.JF

Warszawa, 17 listopada 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 i 1072)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XIII/58/14 Rady Gminy Chlewiska z dnia 8 października 2014 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszarów kontynuacji i rozwoju zabudowy w granicach sołectw: Chlewiska i Wola Zagrodnia - etap I, w części dotyczącej ustaleń:

- § 4 pkt 18 uchwały;
- § 16 ust. 2 pkt 7 uchwały;
- § 17 ust. 5 uchwały;
- § 18 ust. 6 uchwały;
- § 21 ust. 2 uchwały;
- § 21 ust. 5 uchwały, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: ZL.1, ZL.2, ZL.3, ZL.4, ZL.5 i ZL.6;
- § 24, § 25 i § 34 uchwały, w zakresie, w jakim wynika z nich możliwość realizacji budynków przeznaczonych na pobyt ludzi w wyznaczonych na rysunku planu „strefach bezpieczeństwa napowietrznych linii elektroenergetycznych SN”;
- § 37 ust. 2 pkt 2 lit. b uchwały;
- § 37 ust. 3 pkt 1 lit. a uchwały;
- części graficznej, stanowiącej załącznik nr 1A i 1B, w zakresie, w jakim dopuszcza do realizacji zabudowy na terenach oznaczonych symbolami: MN.23, MN.66, MN.68 oraz MN.71, w odległości mniejszej niż 12 m od granicy lasu, stanowiącego tereny ZL.

UZASADNIENIE

Rada Gminy Chlewiska, na sesji w dniu 8 października 2014 r., podjęła uchwałę Nr XIII/58/14 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszarów kontynuacji i rozwoju zabudowy w granicach sołectw: Chlewiska i Wola Zagrodnia - etap I.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 7 ust. 1, art. 18 ust. 2 pkt 5, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 i art. 42 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 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 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.

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

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

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.), przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne dokonuje się w planie miejscowym i taka zmiana przeznaczenia wymaga zgody właściwego organu. 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. 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 zatem 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 gruntem, 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, przez przeznaczenie gruntów leśnych na cele nieleśne, rozumie się przez to ustalenie 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 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 urządzeń i sieci infrastruktury technicznej, na gruntach leśnych wymaga wyznaczenia terenów dla ich lokalizacji i uzyskania zgody właściwego organu na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne, tym bardziej, iż przedmiotowy zapis dotyczy możliwości lokalizacji wielu inwestycji wymagających trwałego

wyłączenia gruntu z produkcji leśnej, a więc inwestycji w wyniku, których dalsze prowadzenie gospodarki leśnej nie jest możliwe.

W przedmiotowej sprawie organ sporządzający plan miejscowy nie uzyskał stosownej zgody na zmianę przeznaczenia, w odniesieniu do gruntów leśnych, występujących w ramach terenów ZL, o których mowa w § 37 uchwały, zaś plan miejscowy dopuszcza w ramach ww. terenów **możliwość lokalizacji sieci uzbrojenia, obiektów i urządzeń infrastruktury technicznej**. Z dokumentacji prac planistycznych wynika, że Marszałek Województwa Mazowieckiego decyzją Nr 101/2013 z dnia 4 listopada 2013 r., znak: RW-RM-II.7151.159.2013.PD (Nr Kanc.: 198770), wyraził zgodę na zmianę przeznaczenia jedynie pod tereny: usług oświatowo – wychowawczych (UO), zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej (MN), zabudowy lotniskowej (ML), dróg publicznych w klasie techniczno-użytkowej: drogi lokalnej (KDL), drogi dojazdowej (KDD) oraz dróg wewnętrznych (KDW). Natomiast w ustaleniach § 21 ust. 2 uchwały, dopuszczono do lokalizacji sieci i obiektów infrastruktury technicznej na terenach innych niż tereny dróg publicznych i dróg wewnętrznych, poprzez zawarcie ustaleń w brzmieniu: „2. Na zasadach określonych w przepisach odrębnych, na obszarze objętym planem dopuszcza się lokalizację niewskazanych w planie sieci uzbrojenia, obiektów i urządzeń infrastruktury technicznej o znaczeniu ponadlokalnym: elektroenergetyki, gazownictwa i telekomunikacji.”. Kwestie sytuowania sieci i obiektów infrastruktury technicznej, unormowane zostały także w ustaleniach § 21 ust. 5 uchwały: „5. Wszelkie nowoprojektowane sieci uzbrojenia i urządzenia infrastruktury technicznej o charakterze publicznym należy lokalizować na terenach ogólnodostępnych, w szczególności w liniach rozgraniczających tereny dróg i/lub placów.”.

Biorąc pod uwagę powyższe, zdaniem organu nadzoru, przy sporządzeniu przedmiotowego planu miejscowego, doszło do istotnego naruszenia trybu jego sporządzenia i zachodzą przesłanki do stwierdzenia nieważności: § 37 ust. 2 pkt 2 lit. b i ust. 3 pkt 1 lit. a uchwały, § 21 ust. 2 uchwały oraz § 21 ust. 5 uchwały, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: ZL.1, ZL.2, ZL.3, ZL.4, ZL.5 i ZL.6, dla których organ sporządzający plan **nie uzyskał stosownej zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne**, znajdujących się w granicach przedmiotowego planu.

Ponadto zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. „W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) 6) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, (...) oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów;”. Zgodnie z § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), „ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności określenie linii zabudowy (...)”. Ponadto z przepisu § 7 pkt 8 ww. rozporządzenia wynika również, że „Projekt rysunku planu miejscowego powinien zawierać: (...) 8) linie zabudowy oraz oznaczenia elementów zagospodarowania przestrzennego terenu”. Z powyższych przepisów wynika jednoznacznie, że ustalenia w zakresie linii zabudowy należą do obligatoryjnych ustaleń planu miejscowego i winny one znaleźć swoje odzwierciedlenie zarówno w części tekstowej, jak i graficznej.

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

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

W ocenie organu nadzoru, w przedmiotowym planie miejscowym, mimo zapisu § 7 ust. 9 pkt 3 uchwały, w brzmieniu: „9. Przy realizacji przeznaczenia terenów nakazuje się zapewnienie warunków bezpieczeństwa w zakresie ochrony przeciwpożarowej zgodnie z wymaganiami określonymi w przepisach odrębnych, w tym: (...) 3) zachowanie wymaganych odległości projektowanej zabudowy od innych obiektów budowlanych, linii rozgraniczających tereny lasów (ZL) oraz granic lasu poza obszarem objętym planem.”, nie zostały uwzględnione wymogi § 271 ust. 8 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, naruszając przez to również przytoczone powyżej przepisy ustawy o p.z.p., z uwagi na fakt, że sytuowanie planowanej zabudowy, na terenach oznaczonych symbolami: MN.66 oraz MN.68 zostało wyznaczone na rysunku planu, za pomocą nieprzekraczalnych linii zabudowy, **bezpośrednio przy granicy z terenem leśnym** (nieprzekraczalna linia zabudowy „dociągnięta” została do granicy terenu leśnego). Z kolei w ramach jednostek terenowych oznaczonych symbolami: MN.23 i MN.71 od gruntów leśnych w ogóle nie wyznaczono linii zabudowy, dopuszczając tym samym do zabudowy w bezpośrednim sąsiedztwie lasów.

Biorąc pod uwagę powyższe, Wojewoda Mazowiecki stwierdza, że ustalenia części graficznej, zawarte na rysunku planu miejscowego, w tym zakresie, naruszają przepis § 271 ust. 8 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, gdyż nie spełniają wymogu zachowania minimalnej odległości zabudowy od granicy lasu, o której mowa w przepisach ww. rozporządzenia. Co więcej w odniesieniu do poszczególnych jednostek terenowych normują go w sposób odmienny.

Pogląd skarżącego w powyższej kwestii, znalazł już potwierdzenie m.in. w prawomocnym orzeczeniu Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 października 2013 r. Sygn. akt IV SA/Wa 1515/13 w sprawie ze skargi Wojewody Mazowieckiego na uchwałę Nr XXXVII/159/2012 Rady Miasta Ostrów Mazowiecka z dnia 28 grudnia 2012 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Ostrów Mazowiecka. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, w ww. wyroku stwierdził nieważność wprowadzonych przez gminę do planu miejscowego, ustaleń w zakresie sytuowania zabudowy od granicy lasu, uzasadniając, że „Wymogi dotyczące sytuowania zabudowy od granicy lasu, określają przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 75, poz. 690 z późn. zm.). Zgodnie z § 271 ust. 8 ww. rozporządzenia – „Najmniejszą odległość budynków ZL, PM, IN od granicy lasu należy przyjmować, jak odległość ścian tych budynków od ściany budynku ZL z przekryciem dachu rozprzestrzeniającym ogień”. Tym samym określona na rysunku planu, w ramach jednostki terenowej P-21, nieprzekraczalna linia zabudowy „dociągnięta” do granicy terenu leśnego narusza przytoczone powyżej przepisy.”

Przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały, przez Radę Gminy Chlewiska, został również naruszony art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 7 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z którym projekt rysunku planu powinien zawierać **linię zabudowy**. Rysunek planu, będący załącznikiem

graficznym nr 1A do uchwały, nie spełnia powyższego wymogu, z uwagi na **brak określenia linii zabudowy**, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem MN.23.

Ponadto należy zwrócić uwagę na fakt, iż **strefa 150 m od cmentarza**, o której mowa w § 21 ust. 10 pkt 4 uchwały, **nie została określona na rysunku planu miejscowego** (vide załącznik graficzny nr 1B do uchwały), co stanowi o naruszeniu § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z którym „*Na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego*”.

Organ nadzoru wskazuje również, iż wobec zasady hierarchiczności źródeł prawa, przedmiotem regulacji planu nie mogą być kwestie, które podlegają regulacjom aktów wyższego rzędu, ani tym bardziej regulacje planu nie mogą być z nimi sprzeczne. Wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej stwarza zaś ryzyko powtórzenia lub modyfikacji norm obecnych w innych aktach prawnych, w tym także norm hierarchicznie wyższych zawartych w ustawach. Skutki takie są trudne do przewidzenia, stąd konieczność ścisłego przestrzegania granic umocowania prawnego do podejmowania uchwał.

Tymczasem zgodnie z ustaleniami § 4 pkt 18 uchwały, pojęcie **powierzchnia całkowita zabudowy** oznacza *sumę pól powierzchni konturów wszystkich kondygnacji nadziemnych wszystkich budynków istniejących i projektowanych na danej działce budowlanej*.

Podkreślić należy, iż z literalnego brzmienia art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. wynika, że obligatoryjnym ustaleniem planu miejscowego jest określenie maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy, rozumianej jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej. Definiując w § 4 pkt 18 uchwały pojęcie **powierzchni całkowitej zabudowy**, wprowadzono modyfikację pojęcia określonego w ww. przepisie. Przepis art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. nie pozostawia w zasadzie wątpliwości, że intensywność zabudowy powinna być określona z uwzględnieniem całkowitej zabudowy, a nie tylko tej, która odnosi się do kondygnacji nadziemnych. Tym samym stosowany w urbanistyce i budownictwie wskaźnik intensywności zabudowy stanowi stosunek powierzchni całkowitej wszystkich kondygnacji budynków do powierzchni terenu działki (vide wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 kwietnia 2012 r., sygn. akt II OSK 162/12, Wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu: z dnia 25 września 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 489/13; z dnia 17 lipca 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 378/13, wszystkie opubl.: orzeczenia.nsa.gov.pl). Pojęcie kondygnacji zostało zdefiniowane w § 3 pkt 16 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Zgodnie z ww. przepisem ilekroć jest mowa o kondygnacji „*należy przez to rozumieć poziomą nadziemną lub podziemną część budynku, zawartą pomiędzy powierzchnią posadzki na stropie lub najwyższej położonej warstwy podłogowej na gruncie a powierzchnią posadzki na stropie bądź warstwy osłaniającej izolację cieplną stropu, znajdującego się nad tą częścią budynku, przy czym za kondygnację uważa się także poddasze z pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi oraz poziomą część budynku stanowiącą przestrzeń na urządzenia techniczne, mającą średnią wysokość w świetle większą niż 2 m; za kondygnację nie uznaje się nadbudówek ponad dachem, takich jak maszynownia dźwigu, centrala wentylacyjna, klimatyzacyjna lub kotłownia*”. Przepisy ww. rozporządzenia dzielą, więc kondygnację na podziemną, o której mowa również w § 3 pkt 17 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie [kondygnacja zagłębiona ze wszystkich stron budynku, co najmniej do połowy jej wysokości w świetle poniżej poziomu przylegającego do niego terenu, a także każdą usytuowaną pod nią kondygnację] oraz nadziemną o której mowa także w § 3 pkt 18 rozporządzenia [każda niebędąca kondygnacją podziemną].

Zdaniem organu nadzoru regulując kwestie związane z intensywnością zabudowy, poprzez wprowadzanie definicji *powierzchni całkowitej zabudowy* w § 4 pkt 18 uchwały, organ stanowiący gminy nie mógł nakazać określania sumy pól powierzchni konturów tylko wszystkich kondygnacji nadziemnych względem powierzchni działki budowlanej, bowiem ustawodawca w przepisach rangi ustawowej określił już sposób ustalania wskaźnika intensywności zabudowy, a zatem Rada Gminy Chlewiska nie była uprawniona do regulowania tej kwestii w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego odmiennie. Kwestionowany przepis uchwały stanowi nie tylko niezgodną z prawem modyfikację postanowień ustawowych, ale również w sposób nieuzasadniony rozszerza kompetencję organu uchwałodawczego gminy. Tym samym naruszono zasady sporządzania planu, pojmowane jako merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy w zakresie zawartości ustaleń planu.

Powyższe ustalenia wykraczają poza ramy delegacji ustawy o p.z.p. Powyższa ustawa zawiera przepisy regulujące zasady obowiązywania planu miejscowego, zatem brak podstawy do zamieszczania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego ustaleń, o których mowa w przywołanych powyżej przepisach. Zasady obowiązywania aktów prawa powszechnie obowiązującego regulowane mogą być wyłącznie aktami rangi ustawowej.

W świetle art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także Rady Gminy Chlewiska, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. W zakresie konieczności przestrzegania granic kompetencji ustawowej oraz działania na podstawie i w granicach prawa należy przyjąć, iż organ stanowiący, podejmując akty prawne (zarówno akty prawa miejscowego, jak i akty, które nie są zaliczane do tej kategorii aktów prawnych) w oparciu o normę ustawową, musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Upoważnienie do wydawania przepisów wykonawczych odgrywa bowiem podwójną rolę – formalną, tworząc podstawę kompetencyjną do wydawania aktów prawnych, oraz materialną, będąc gwarancją spójności systemu prawa oraz koherencji treściowej przepisów. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): *„Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym, jak: zakaz domniemywania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do stanowienia aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań, a także mając na względzie art. 7 konstytucji, należy przyjąć, że konstytucja zamyka system źródeł prawa powszechnie obowiązującego w sposób przedmiotowy – wymieniając wyczerpująco formy aktów normatywnych powszechnie obowiązujących, oraz podmiotowy – przez jednoznaczne wskazanie organów uprawnionych do wydawania takich aktów normatywnych”*.

Wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej stwarza ponadto ryzyko powtórzenia lub modyfikacji norm obecnych w innych aktach prawnych, w tym także norm hierarchicznie wyższych zawartych w ustawach. Skutki takie są trudne do przewidzenia, stąd konieczność ścisłego przestrzegania granic umocowania prawnego do podejmowania uchwał. Ponadto z samej ustawy o p.z.p. nie wynika by organa gminy uprawnione były do definiowania sposobu liczenia poszczególnych wskaźników ale do określania ich parametrów (wskaźników).

W zakresie powtórzeń i modyfikacji przepisów ustawy, orzecznictwo wielokrotnie wskazywało, że powtórzenia i modyfikacje, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 r. sygn. akt II SA 99/92, opublikowany ONSA 1993/2/44; wyrok NSA oz. we Wrocławiu z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98, opublikowany OSS 2000/1/17). Powtarzanie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwały może bowiem prowadzić do odmiennej, czy wręcz sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji. Trzeba, bowiem liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. W takim kontekście, zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne.

W ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Chlewiska przekroczyła również swoją kompetencję, wprowadzając zapis **§ 18 ust. 6 uchwały**, w brzmieniu: „6. *W obrębie terenów, o których mowa w ust. 1 powyżej, na zasadach określonych w przepisach odrębnych, dopuszcza się realizację inwestycji z zakresu modernizacji, przebudowy i budowy dróg publicznych:*

- 1) *w dotychczasowych granicach pasów drogowych dróg publicznych;*
- 2) *w pasach drogowych o przebiegu ustalonym w decyzji o lokalizacji drogi publicznej.*”

W tym miejscu należy podkreślić, iż zgodnie z art. 3 pkt 7a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r. poz. 1409 z późn. zm.), „(...) w przypadku dróg są dopuszczalne zmiany charakterystycznych parametrów w zakresie niewymagającym zmiany granic pasa drogowego” jedynie w ramach **przebudowy**, a nie w zakresie budowy czy modernizacji dróg. Natomiast zgodnie z art. 11i ust. 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 687 z późn. zm.) „*W sprawach dotyczących zezwolenia na realizację inwestycji drogowej nie stosuje się przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.*”.

Zdaniem organu nadzoru wskazane uregulowania uchwały wykraczają poza przyznaną kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

Ponadto organ nadzoru wskazuje, że ustalenia planu miejscowego winny zawierać zasady, o których mowa w art. 15 ustawy o p.z.p. Stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo „szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym”, przy czym przez czynności te należy rozumieć szczegółowo określoną, jednolitą procedurę „scalania i podziału nieruchomości”, o której mowa w Dziale III, Rozdz. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Ponadto, zgodnie z § 4 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, „ustalenia dotyczące szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości powinny zawierać określenie parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, w szczególności minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek, ich powierzchni oraz określenie kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego”. Tymczasem w ustaleniach planu miejscowego, obok ustaleń w przedmiotowym zakresie, wprowadzono zakaz podziału na działki uniemożliwiający obsługę komunikacyjną i/lub infrastrukturalną działek budowlanych zlokalizowanych poza obszarem objętym scaleniem i podziałem (vide § 16 ust. 2 pkt 7 uchwały). W tym kontekście przypomnieć należy, iż procedura scalenia i podziału nieruchomości oraz podziału nieruchomości stanowi dwie różne, odrębne procedury określone w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Wskazuje na to już art. 1 ust. 1 ww. ustawy, który stanowi, iż „Ustawa określa zasady: (...) 2) podziału nieruchomości; 3) scalania i podziału nieruchomości”. Powyższe wynika również z redakcji samej ustawy. Otóż na Dział III ustawy o gospodarce nieruchomościami pn. „Wykonywanie, ograniczanie lub pozbawianie praw do nieruchomości”, składa się 7 rozdziałów, przy czym kluczowe, w przedmiotowej sprawie są

pierwsze z nich, tj. Rozdział 1 pn. „Podziały nieruchomości” oraz Rozdział 2 pn. „Scalanie i podział nieruchomości”. Tak więc już z samej konstrukcji ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz z redakcji przywołanego powyżej art. 1 ust. 1, wynika wprost, iż kwestia (procedura) dotycząca podziałów nieruchomości, nie jest tożsama z procedurą scalenia i podziału. Tymczasem z ustaleń § 16 ust. 2 pkt 7 uchwały, wynika, że sformułowano ustalenia dotyczące podziału działki, poprzez wprowadzenie zakazu podziału na działki uniemożliwiającego obsługę komunikacyjną i/lub infrastrukturalną działek budowlanych.

Organ nadzoru wskazuje, że warunki i zasady podziału nieruchomości ustala ustawa o gospodarce nieruchomościami, określając kryteria dopuszczające podział nieruchomości zarówno w przypadku, gdy dotyczy on nieruchomości położonych na obszarze, dla którego uchwalono plan miejscowy, jak i na obszarze, dla którego brak jest takiego planu (art. 93, art. 94, art. 95 ustawy jw.). Jako jedno z podstawowych kryteriów dopuszczających podział nieruchomości, ustawa wskazuje zgodność podziału z ustaleniami planu miejscowego (art. 93 ust. 1 ustawy jw.), **przy czym zgodność ta dotyczy zarówno przeznaczenia terenu, jak i możliwości zagospodarowania wydzielonych działek gruntu.** Natomiast sama ocena dopuszczalności podziału dokonywana jest przez właściwy organ (organ wykonawczy gminy) w postępowaniu administracyjnym (art. 96 ustawy o gospodarce nieruchomościami).

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

Ponadto Rada Gminy Chlewiska ustaliła w § 17 ust. 5 uchwały: „5. Ustalenia graficzne rysunku planu w zakresie lokalizacji stref, o których mowa w ust. 4 powyżej, obowiązują do czasu skablowania lub przełożenia danej linii elektroenergetycznej”.

Organ nadzoru wskazuje, iż zgodnie z rysunkiem planu, napowietrzne linie elektroenergetyczne SN przechodzą m.in. przez tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i produkcyjno – usługowej. Zgodnie zaś z wymogami § 314 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, w brzmieniu: „*Budynki 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*” oraz § 4 „*Pomieszczenia przeznaczone na pobyt ludzi dzielą się na: 1) pomieszczenia przeznaczone na stały pobyt ludzi, w których przebywanie tych samych osób w ciągu doby trwa dłużej niż 4 godziny, 2) pomieszczenia przeznaczone na czasowy pobyt ludzi, w których przebywanie tych samych osób w ciągu doby trwa od 2 do 4 godzin włącznie*”. Tymczasem w ustaleniach planu miejscowego brak zapisów wprowadzających wprost ograniczenia w zabudowie i zagospodarowaniu terenu spełniających powyższe wymagania.

Stosownie do ustaleń § 17 ust. 4 pkt 1 uchwały, sformułowano ustalenia dotyczące „*stref ochronnych przewodu energetycznego napowietrznych linii elektroenergetycznych średniego napięcia (SN)*”, do których odwołują się również inne jednostki redakcyjne uchwały w tym m.in. § 17 ust. 5 uchwały, podczas gdy na rysunku planu miejscowego wyznaczono „*strefę bezpieczeństwa napowietrznych linii elektroenergetycznych SN*”. Powyższe świadczy o naruszeniu

§ 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Formułując ograniczenia w zagospodarowaniu oraz zabudowie uchwałodawca winien zatem w sposób jednoznaczny wykluczyć możliwość realizacji zabudowy przeznaczonej na pobyt ludzi w ww. strefie. Tymczasem w ustaleniach uchwały nie wprowadzono jednoznacznych zakazów w tej materii, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: MN i PU, o których mowa w § 24, 25 i 34 uchwały, co kontrastuje w szczególności z ustaleniami zawartymi w § 17 ust. 4 pkt 2 uchwały, z których wynika zakaz „*nasadzeń drzew o wysokości powyżej 2m oraz nakazuje się utrzymywanie istniejącego drzewostanu w sposób uniemożliwiający przekroczenie wysokości 2m*”. Skoro zatem w planie miejscowym w strefach bezpieczeństwa (zwanych w części tekstowej strefami ochronnymi przewodów energetycznych) wprowadza się ograniczenia wysokościowe nasadzeń (do 2 m), to tym bardziej niemożliwe jest dopuszczenie, na mocy powyższych ustaleń planu, realizacji zabudowy o wysokości 10 i 12 m.

Ponadto zgodnie z § 17 ust. 5 uchwały, ustalenia graficzne rysunku planu w zakresie lokalizacji stref ochronnych przewodu energetycznego napowietrznych linii elektroenergetycznych średniego napięcia (SN), obowiązują do czasu skablowania lub przełożenia danej linii, przy czym nie wprowadzono nakazu ich skablowania, nie wskazano nowego ich przebiegu, jak również nie określono terminu tymczasowego ich użytkowania (vide art. 15 ust. 2 pkt 11 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 10 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego).

Wskazać przy tym należy, że ustalenia § 17 ust. 5 uchwały, zostały sformułowane na wypadek zdarzenia przyszłego i niepewnego. Zdaniem organu nadzoru, uzależnianie możliwości realizacji zabudowy 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).

Organ nadzoru jest zobowiązany zwrócić uwagę na fakt, że nieco inaczej kształtuje się normatywność części tekstowej, a nieco inaczej części graficznej rzeczonoego planu będącej jego integralnym elementem (art. 14 ust. 2 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p.). Wspomniana część graficzna stanowi bowiem wyjaśnienie (uzupełnienie) części tekstowej. Oznacza to, że powstałe w ten sposób nieścisłości mogą w praktyce uniemożliwić zastosowanie tego planu w praktyce. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, oznacza to między innymi, że do wykładni planu należy stosować metody właściwe dla wykładni aktów normatywnych, co powoduje, że zapisy szczegółowe obowiązującego planu mają znaczenie pierwszorzędne i to one winny decydować o wykładni i m. in. kontroli decyzji o pozwoleniu na budowę z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 28 maja 2009 r., sygn. akt II OSK 1916/08, publ. LEX nr 574407, CBO NSA), czy też np. o podziale nieruchomości. Biorąc pod uwagę powyższe niezbędnym jest stwierdzenie nieważności uchwały w części dotyczącej ustaleń § 17 ust. 5 uchwały, jak również ustaleń: § 24, § 25 i § 34 uchwały, w zakresie, w jakim wynika z nich możliwość realizacji budynków przeznaczonych na pobyt ludzi w wyznaczonych na rysunku planu „*strefach bezpieczeństwa napowietrznych linii elektroenergetycznych SN*”.

Ponadto, zdaniem organu nadzoru, plan miejscowy, będąc aktem prawa miejscowego, ma zawierać normy określające konkretne przeznaczenie każdego odcinka terenu objętego regulacją bez uzależniania tego przeznaczenia lub jego realizacji od jakichkolwiek zdarzeń przyszłych lub niepewnych. Tego rodzaju zastrzeżenia mogą znajdować się wyłącznie w przepisach odrębnych.

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, i to właśnie te naruszenia, legły u podstaw wydanego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Rady Gminy Chlewiska Nr XIII/58/14 z dnia 8 października 2014 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszarów kontynuacji i rozwoju zabudowy w granicach sołectw: Chlewiska i Wola Zagrodnia - etap I, w części dotyczącej ustaleń:

- § 4 pkt 18 uchwały;
- § 16 ust. 2 pkt 7 uchwały;
- § 17 ust. 5 uchwały;
- § 18 ust. 6 uchwały;
- § 21 ust. 2 uchwały;
- § 21 ust. 5 uchwały, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: ZL.1, ZL.2, ZL.3, ZL.4, ZL.5 i ZL.6;
- § 24, § 25 i § 34 uchwały, w zakresie, w jakim wynika z nich możliwość realizacji budynków przeznaczonych na pobyt ludzi w wyznaczonych na rysunku planu „strefach bezpieczeństwa napowietrznych linii elektroenergetycznych SN”;
- § 37 ust. 2 pkt 2 lit. b uchwały;
- § 37 ust. 3 pkt 1 lit. a uchwały;
- części graficznej, stanowiącej załącznik nr 1A i 1B, w zakresie, w jakim dopuszcza do realizacji zabudowy na terenach oznaczonych symbolami: MN.23, MN.66, MN.68 oraz MN.71, w odległości mniejszej niż 12 m od granicy lasu, stanowiącego tereny ZL,

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

