



WOJEWODA MAZOWIECKI
Nr LEX-I.4131.200.2014.MZ1

Warszawa, 11 grudnia 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 LII / 411 / 2014 Rady Gminy Prażmów z dnia 6 listopada 2014 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Prażmów dla części wsi Krupia Wólka”, w części dotyczącej ustaleń:

- § 2 ust. 1 pkt 5 uchwały;
- § 7 ust. 8 uchwały;
- § 15 uchwały w zakresie zdania wprowadzającego, w odniesieniu do sformułowania: „(...) racjonalnego (...) poprzez:”;
- § 15 pkt 1 uchwały;
- § 15 pkt 2 uchwały;
- § 19 ust. 3 uchwały, w zakresie dotyczącym terenów ZL-1 i ZL-2;
- § 24 ust. 1 pkt 4 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) w uzgodnieniu i na warunkach określonych przez właściwego operatora systemu elektroenergetycznego (...)”;
- § 24 ust. 3 uchwały;
- § 24 ust. 4 uchwały;
- § 34 uchwały oraz w części graficznej, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: MN-3 i MN-4;
- § 35 uchwały oraz w części graficznej, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem MN/U-2;
- części graficznej w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem ZL-3.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 6 listopada 2014 r. Rada Gminy Prażmów podjęła uchwałę Nr LII/411/2014 „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Prażmów dla części wsi Krupia Wólka”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 i art. 40 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.), 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.

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 uwzględniać szereg wartości, w tym m.in. w tym m.in.:

- wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury (art. 1 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p.);
- walory architektoniczne i krajobrazowe (art. 1 ust. 2 pkt 2 ustawy o p.z.p.);
- wymagania ochrony 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. Konkretyzację ww. przepisu odnaleźć możemy m.in. na gruncie 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*”.

Tymczasem ustalenia zarówno w tekście uchwały, jak i na rysunku planu miejscowego, w zakresie zasad zagospodarowania terenów w granicach pasa technologicznego wokół linii średniego napięcia, nie spełniają powyższych wymogów, bowiem nie określono w sposób jednoznaczny, ograniczeń w użytkowaniu tych terenów.

Zgodnie z ustaleniami zawartymi w:

- § 2 ust. 1 pkt 4 i 5 uchwały, nieprzekraczalne linie zabudowy oraz strefa możliwej przebudowy napowietrznych linii elektroenergetycznych 15 kV, stanowią ustalenia planu miejscowego;
- § 2 ust. 2 pkt 1 uchwały, przebieg napowietrznej linii elektroenergetycznej średniego napięcia 15 kV, stanowi na rysunku planu oznaczenie graficzne informacyjne.
- § 24 ust. 2 i 3 uchwały, plan wskazuje informacyjnie przebieg linii średniego napięcia 15 kV oraz strefę możliwej przebudowy istniejących napowietrznych linii, w której dopuszcza się budowę nowych odcinków linii 15 kV;
- § 24 ust. 4 uchwały, plan ustala obowiązek pozostawienia pasa technicznego wolnego od nowej zabudowy, dla linii elektroenergetycznej istniejącej oraz w strefie możliwej przebudowy.

Przeprowadzona przez organ nadzoru analiza rysunku planu wskazuje, że:

- istniejąca napowietrzna linia średniego napięcia 15 kV, usytuowana jest w obrębie terenów przeznaczonych pod zabudowę: mieszkaniową jednorodziną i drogi wewnętrzne, oznaczonych symbolami: MN-3 i MN-4 (*quod vide* § 34 pkt 1 uchwały); mieszkaniową jednorodziną, usługową i drogi wewnętrzne (teren oznaczony symbolem MN/U-2, o którym mowa w § 35 pkt 1 uchwały) oraz drogę wewnętrzną (teren oznaczony symbolem KDW-2, o którym mowa w § 37 pkt 1 uchwały);
- niezwymlarowana strefa możliwej przebudowy napowietrznych linii elektroenergetycznych 15 kV, usytuowana jest w ramach terenów oznaczonych symbolami: MN-3 i MN/U-2;
- ustalone na rysunku planu nieprzekraczalne linie zabudowy, znajdujące się w obrębie terenów: MN-3, MN-4 i MN/U-2, wskazują na możliwość realizacji zabudowy bezpośrednio pod istniejącą napowietrzną linią elektroenergetyczną 15 kV, jak i w strefie możliwej przebudowy tej linii.

Z powyższych ustaleń tekstu i rysunku planu wynika, że w odniesieniu do istniejącej linii średniego napięcia 15 kV, w tekście uchwały nie ustalono parametrów pasa technicznego, z kolei na rysunku

planu pas ten również nie został określony. Biorąc powyższe pod uwagę ustalony w § 24 ust. 4 uchwały, „obowiązek pozostawienia pasa technicznego wolnego od nowej zabudowy (...) zgodnie z przepisami odrębnymi”, odnosi się do bliżej nieokreślonego terenu, bowiem nie istnieją przepisy odrębne, regulujące kwestie szerokości pasa technicznego wokół linii wysokiego i średniego napięcia. Stosowane w tym zakresie normy, nie są przepisami prawa powszechnie obowiązującego nie można ich zatem uznać, za przepisy odrębne.

Ponadto, pomimo ustalonego obowiązku pozostawienia pasa technicznego wolnego od nowej zabudowy, na rysunku planu, usytuowanie nieprzekraczalnych linii zabudowy, w obrębie jednostek terenowych oznaczonych symbolami: MN-3, MN-4, MN/U-2 umożliwia realizację zabudowy, nie tylko w sąsiedztwie linii ale także pod samą linią.

Analogiczna sytuacja ma miejsce w przypadku, będącej ustaleniem planu „strefy możliwej przebudowy (...)”. Należy przy tym zauważyć niejednoznaczność ustaleń planu miejscowego, wynikających ze sformułowania „strefa przebudowy”. Stosownie do dyspozycji art. 3 pkt 7a ustawy Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r. poz. 1409 z późn. zm.), „Ilekcroć w ustawie jest mowa o: (...) 7a) przebudowie – należy przez to rozumieć wykonanie robót budowlanych, w wyniku których następuje zmiana parametrów użytkowych lub technicznych istniejącego obiektu budowlanego, z wyjątkiem charakterystycznych parametrów, jak: kubatura, powierzchnia zabudowy, wysokość, długość, szerokość (...)”. Tymczasem na rysunku planu usytuowanie „przebudowywanych linii”, wskazuje *de facto* na budowę nowych linii, nie zaś przebudowę linii istniejącej.

Powyższe wskazuje na sprzeczność ustaleń części tekstowej z częścią graficzną, a to kwalifikować należy, jako naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego.

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”. W kontekście tegoż naruszenia, na szczególną uwagę zasługuje wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 czerwca 2009 r., Sygn. akt II OSK 1854/08 „(...) 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.

Przepisy ustawy o p.z.p. oraz rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zostały również naruszone, w związku z § 314 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.), przez niezgodność ustaleń tekstu planu z rysunkiem planu miejscowego, w zakresie możliwości sytuowania zabudowy mieszkaniowej i usługowej w pasie technologicznym linii średniego napięcia. Zgodnie, bowiem z wymogiem § 314 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, „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**.

Biorąc pod uwagę wskazane powyższe przepisy oraz ustalenia planu, uznać należy, że uchwała narusza przepisy § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, § 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 i art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., co uzasadnia konieczność stwierdzenia nieważności § 34 i § 35 uchwały oraz rysunku planu, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: MN-3, MN-4 oraz MN/U-2.

W świetle powyższego bezprzedmiotowe stają się również ustalenia § 2 ust. 1 pkt 5 oraz § 24 ust. 3 i 4 uchwały, co uzasadnia konieczność stwierdzenia ich nieważności.

Przeprowadza przez organ nadzoru analiza przedmiotowej uchwały, prowadzi do wniosku, że przytoczone powyżej przepisy tj. art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 oraz § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zostały również naruszone przez brak zgodności ustaleń części tekstowej z częścią graficzną, w zakresie jednostki terenowej oznaczonej symbolem ZL-3, która znajduje się na rysunku planu, natomiast brak dla niej ustaleń w tekście planu miejscowego. Należy bowiem zauważyć, iż ustalenia dotyczące terenów lasów uregulowane zostały w § 39 uchwały, jedynie w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: ZL-1 i ZL-2. Brak tym samym ustaleń dotyczących terenu oznaczonych symbolem ZL-3, co stanowi także o naruszeniu art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., z uwagi na brak określenia przeznaczenia terenu.

Ponadto w ustaleniach § 7 ust. 8 uchwały, wprowadzono ustalenia w brzmieniu: „*Ustala się nieprzekraczalne linie zabudowy od linii rozgraniczającej terenów LZ-1 i LZ-2 w odległości 12 m, zgodnie z rysunkiem planu.*”. Tymczasem zarówno z ustaleń części tekstowej, jak i graficznej wynika, iż brak jest terenów oznaczonych symbolami: LZ-1 i LZ-2.

Powyższe oznacza konieczność stwierdzenia nieważności części graficznej w odniesieniu do terenu ZL-3 oraz ustaleń § 7 ust. 8 uchwały.

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”.

W 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 w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w szczególności zaś w jego ustaleniach zawartych w § 3, 4 i 7.

Oznacza to, że nie każde rozstrzygnięcie związane swobodnie z przeznaczeniem, zagospodarowaniem i użytkowaniem terenu może być włączone do ustaleń planu, a jedynie takie, które mieści się ściśle w ramach tego, co ustawa określa ogólnie, jako ustalenie przeznaczenia

terenu, rozmieszczenia inwestycji celu publicznego i określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu, a konkretnie wylicza w art. 15, natomiast ww. rozporządzenie doszczegóławia, jako nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów, określone w § 4 tego rozporządzenia. W szczególności, 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.

Tymczasem w ustaleniach:

- § 15 pkt 1 i 2 uchwały: „*Ustala się (...) 1) dostosowanie powierzchni zabudowy i powierzchni biologicznie czynnej do potrzeb i możliwości związanych z zagospodarowaniem wód; 2) uwzględnienie w projekcie zagospodarowania terenu bilansu chłonności gruntu oraz ilości wód deszczowych i roztopowych do zagospodarowania;*”;
- § 24 ust. 1 pkt 4 uchwały ustala się, iż: „*Ustala się następujące ogólne zasady zaopatrzenia w energię elektryczną: (...) 4) przebudowa urządzeń elektroenergetycznych powstała w wyniku wystąpienia kolizji planu zagospodarowania działki z istniejącymi urządzeniami elektroenergetycznymi będzie się odbywać w uzgodnieniu i na warunkach określonych przez właściwego operatora systemu elektroenergetycznego według zasad określonych w przepisach prawa energetycznego;*”.

Powyższe ustalenia zawarto w Rozdziale 4 pn. „*Ustalenia dotyczące zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego*”, w Rozdziale 6 pn. „*Ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej*”.

Organ nadzoru stwierdza, że Rada Gminy Prażmów, podejmując przedmiotową uchwałę, nie posiadała podstaw prawnych do wprowadzenia przedmiotową uchwałą ustaleń, o których mowa powyżej.

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. Stosownie do przywołanych powyżej uregulowań, Rada Gminy Prażmów, nałożyła na inwestorów, obowiązki poprzedzające realizację nowych inwestycji, jak również uzależniła możliwość dokonania określonych czynności przewidzianych w ustaleniach planu od warunków udzielonych przez poszczególnych „*gestorów*” (zarządców) sieci.

W przepisach ustawy o p.z.p. i rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wskazano jednoznacznie materię przekazaną do uregulowania mieszczącą się w granicach władztwa planistycznego gminy. Cytowane powyżej ustalenia, jak również uzależnienie realizacji ustaleń planu od warunków udzielonych przez zarządców sieci, stanowi wykroczenie poza kompetencję przyznaną na mocy przytoczonych powyżej przepisów.

Zdaniem organu nadzoru, wskazane uregulowania uchwały wykraczają poza przyznaną kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad dotyczących ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego oraz zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 3 i pkt 10 ustawy o p.z.p., a także w § 4 pkt 3 i pkt 9 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Nie można ich również uznać, za określenie warunków zagospodarowania terenu, ani wprowadzenia ograniczeń w jego użytkowaniu, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p. Co więcej, wprowadzenie powyższych ustaleń, pozostaje w sprzeczności z zasadą

określoną w art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p. zgodnie, z którą burmistrz miasta sporządza projekt planu miejscowego zgodnie z przepisami odrębnymi.

Organ nadzoru wskazuje, że stosownie do wymogu § 8 ust. 1 rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (Dz. U. z 2012 r. poz. 462 z późn. zm.), „*Projekt zagospodarowania działki lub terenu powinien zawierać część opisową oraz część rysunkową sporządzoną na mapie do celów projektowych, o której mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 19 ust. 1 pkt 11 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. - Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2010 r. Nr 193, poz. 1287)*”. Szczegółowy zakres części opisowej projektu zagospodarowania działki lub terenu zawiera § 8 ust. 2 ww. rozporządzenia, z kolei w ust. 3 określono obligatoryjną zawartość części rysunkowej. Brak tym samym podstaw prawnych do regulowania kwestii zawartości projektu zagospodarowania terenu, poprzez nakładanie dodatkowych obowiązków.

Przywołane powyżej zapisy mają jednocześnie charakter warunkowy, co zdaniem organu nadzoru, również jest niedopuszczalne. Plan miejscowy, jako akt prawa miejscowego (art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p.), powinien zawierać w swojej treści bezwzględnie obowiązujące normy, takie jak nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu i zabudowie terenów nim objętych i nie może uzależniać realizacji ustaleń planu od przyszłych zezwoleń oraz na warunkach ustalonych przez inne organy czy instytucje. Stosownie do przywołanych powyżej przepisów, to właśnie w planie miejscowym, który stanowi akt prawa powszechnie obowiązującego, określa się przeznaczenie terenów oraz zasady zagospodarowania i brak jest podstawy prawnej dla stosowania odstępstw od tej zasady, przez cedowanie tych uprawnień na inne podmioty w nieokreślonym akcie rozstrzygającym kwestie stanowiące, zgodnie z przepisami prawa, przedmiot ustaleń planu.

Zgodnie z § 4 pkt 3 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ustalenia dotyczące *zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego*, powinny zawierać nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów, nie zaś sformułowania typu: „*obowiązek racjonalnego zagospodarowania wód*”. Powyższe dotyczy również potrzeb obrony cywilnej i ochrony przeciwpożarowej, w zakresie sformułowań typu: „*zagwarantowanie odpowiednich parametrów*” „*odpowiedniej ilości*” lub „*odpowiedniej odległości*”, zawartych w ustaleniach: § 15 oraz § 30 ust. 2 uchwały.

Zapisy te mają charakter postulatywny oraz w znacznym stopniu uznaniowy, nie spełniają wobec powyższego, wymogów przytoczonych powyżej przepisów, bowiem w sposób niejednoznaczny ustalają zasady w zakresie ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego. Stanowią w znacznym stopniu normę otwartą, której stosowanie w planie, jest niedopuszczalne. Niejednoznaczne zapisy planu naruszają zasadę komunikatywności aktu prawnego, która nakazuje redagować przepisy tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm, wyrażały intencje prawodawcy, a rada gminy wprowadza stan niepewności obywateli, co do uregulowań planu miejscowego, którego efektem jest przecież kształtowanie sposobu wykonywania prawa własności.

Uchwalony plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego (art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p.), czego konsekwencją jest to, że należy on do przepisów prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które go ustanowiły. Jego ustalenia są więc wiążące. Określa się w nim przeznaczenie terenów, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz zasady i warunki zagospodarowania terenów (art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p.), z zachowaniem warunków określonych w innych, powiązanych z planowaniem przestrzennym ustawach. **Powinien on przetwarzać normę ogólną i abstrakcyjną w normę konkretną i indywidualną**, zawierając ustalenia wynikające z art. 15 ustawy o p.z.p., w tym m.in. zasady modernizacji, rozbudowy i budowy

systemów komunikacji i infrastruktury technicznej - tak, aby w sposób czytelny określić sposób wykonywania prawa własności nieruchomości położonych w obrębie obowiązywania danego planu miejscowego. Zatem niedopuszczalne jest stosowanie w planie miejscowym norm niedookreślonych, zwanych normami otwartymi. Normy zamieszczane w akcie o randze źródła prawa powinny mieć charakter zamknięty.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, jako prawo miejscowe, winien być zgodny z obowiązującymi przepisami prawa. Rada Gminy nie posiada kompetencji do dowolnej interpretacji i rozszerzającego stosowania zapisów ustawowych. Uchwała w sprawie planu miejscowego winna być sformułowana w sposób jasny, czytelny i jednoznaczny, a w swojej treści winna wyraźnie precyzować wszelkie kwestie, które normuje.

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 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 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.

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.

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. Obszar planu,

stanowią w znacznej mierze grunty leśne oznaczone symbolem ZL (w części tekstowej tereny: ZL-1 i ZL-2, w części graficznej ZL-1, ZL-2 i ZL-3).

Tymczasem w § 19 uchwały, dopuszczono możliwość prowadzenia sieci infrastruktury technicznej przez tereny przeznaczone „na inne cele”, w przypadku niemożności zlokalizowania ich w obrębie terenów dróg publicznych i wewnętrznych (*vide* § 19 ust. 3 uchwały). Z przytoczonych powyżej ustaleń wynika, że *na całym obszarze objętym planem*, a więc również na terenach oznaczonych symbolami ZL-1 i ZL-2, dopuszcza się budowę obiektów i sieci infrastruktury technicznej.

W przedmiotowej sprawie organ sporządzający plan miejscowy nie uzyskał stosownej zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne, pod realizację sieci infrastruktury technicznej, o której mowa w § 19 ust. 3 uchwały, a zatem przy uchwalaniu przedmiotowego planu miejscowego, w odniesieniu do wskazanych powyżej jednostek terenowych, doszło do istotnego naruszenia trybu jego sporządzania, określonego w art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o p.z.p., co również uzasadnia konieczność stwierdzenia jego nieważności we wskazanej powyżej części.

Zgodnie z wymogiem art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., **każde naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego**, oraz istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. W przepisie tym ustawodawca jednoznacznie wskazał, iż każde naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego, wywołuje sankcje w postaci konieczności stwierdzenia nieważności uchwały, bez ich wartościowania z uwagi na stopień naruszeń, i to właśnie te naruszenia, legły u podstaw wydanego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr LII/411/2014 Rady Gminy Prażmów z dnia 6 listopada 2014 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Prażmów dla części wsi Krupia Wólka”, w części dotyczącej ustaleń:

- § 2 ust. 1 pkt 5 uchwały;
 - § 7 ust. 8 uchwały;
 - § 15 uchwały w zakresie zdania wprowadzającego, w odniesieniu do sformułowania: „(...) racjonalnego (...) poprzez.”;
 - § 15 pkt 1 uchwały;
 - § 15 pkt 2 uchwały;
 - § 19 ust. 3 uchwały, w zakresie dotyczącym terenów ZL-1 i ZL-2;
 - § 24 ust. 1 pkt 4 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) w uzgodnieniu i na warunkach określonych przez właściwego operatora systemu elektroenergetycznego (...)”;
 - § 24 ust. 3 uchwały;
 - § 24 ust. 4 uchwały;
 - § 34 uchwały oraz w części graficznej, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: MN-3 i MN-4;
 - § 35 uchwały oraz w części graficznej, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem MN/U-2;
 - części graficznej w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem ZL-3,
- 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

WOJEWODA MAZOWIECKI
Jacek Kozłowski
Jacek Kozłowski

