



WOJEWODA MAZOWIECKI
LEX-I.4131.253.2015.RM

Warszawa, 19 listopada 2015 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1515)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 105/XIII/2015 Rady Gminy Żabia Wola z dnia 27 października 2015 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Żabia Wola obejmującego fragment miejscowości Słubica B (obszar 2), w zakresie ustaleń:

- § 25 ust. 1 pkt 4, 5, 6 i 7 uchwały
- zawartych w części graficznej, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 4MN i 5MN,U w zakresie, w jakim dopuszcza do zabudowy z pomieszczeniami na pobyt ludzi, w obszarze ograniczonego zagospodarowania wzdłuż linii 15 kV.

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 27 października 2015 r. Rada Gminy Żabia Wola podjęła uchwałę Nr 105/XIII/2015 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Żabia Wola obejmującego fragment miejscowości Słubica B (obszar 2).

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2015 r. poz. 199, 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 zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. Artykuł 94 Konstytucji RP stanowi, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, a zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. W przypadku aktów prawa miejscowego z zakresu planowania przestrzennego, tj. w odniesieniu do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, regulację zasad i trybu ich sporządzania, określa ustawa o p.z.p.

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

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

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

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

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.

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. w tym m.in.:

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

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

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

W judykaturze utrwalony jest pogląd, że ewidentna sprzeczność pomiędzy treścią uchwały a jej częścią graficzną narusza zasady sporządzenia planu miejscowego i w konsekwencji powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części, zgodnie z art. 28 ust. 1 ww. ustawy. Co więcej sprzeczność taka stanowi naruszenie § 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 rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego”*.

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 wlicza 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.

Stosownie do wymogu art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., wójt, burmistrz albo prezydent miasta, sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem miejscowym.

Zgodnie z art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p., w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza m.in.: wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia. Konkretyzację ww. przepisu możemy odnaleźć na gruncie art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym, w planie miejscowym określa się bowiem szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy. Ponadto, z dyspozycji § 2 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wynika, że określenie sposobów zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy, powinno odbywać się poprzez sformułowanie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów.

W przedmiotowym przypadku zastosowanie będzie tu miał § 314 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2015 r. poz. 1422), zgodnie z którym: „*Budynek z pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi nie może być wzniesiony na obszarach stref, w których występuje przekroczenie dopuszczalnego poziomu oddziaływania pola elektromagnetycznego, określonego w przepisach odrębnych dotyczących ochrony przed oddziaływaniem pól elektromagnetycznych*”. Podkreślić przy tym należy, iż zgodnie z § 4 ww. rozporządzenia, pomieszczenia przeznaczone na pobyt ludzi są pomieszczeniami przeznaczonymi zarówno na stały, jak i na czasowy pobyt ludzi.

Zgodnie z rysunkiem planu, w granicach obszaru objętego planem, znajduje się napowietrzna linia elektroenergetyczna 15 kV.

W § 19 ust. 1 uchwały, ustalono, że „*1. Obiekty budowlane w sąsiedztwie istniejących linii energetycznych 15kV (w obszarze ograniczonego zagospodarowania) należy projektować, realizować oraz użytkować zachowując przepisy odrębne z zakresu bezpieczeństwa*”. Zgodnie z ustaleniami § 5 ust. 1 pkt 15 uchwały, „*Ilekoć w uchwale jest mowa o: (...) 15) obszarze ograniczonego zagospodarowania – teren położony w sąsiedztwie linii średniego napięcia (po 7,5m od osi linii), w którym zagospodarowanie podlega ograniczeniom wynikającym z przepisów odrębnych z zakresu bezpieczeństwa*”.

Na rysunku planu w zasięgu *obszaru ograniczonego zagospodarowania* linii elektroenergetycznej 15 kV, znajdują się fragmenty terenów oznaczonych symbolami: **4MN** i **5MN,U**.

Zgodnie z ustaleniami:

- **§ 33 ust. 1** uchwały, dla terenów oznaczonych symbolami: **1MN,U – 5MN,U** ustalono: „*1) a) Przeznaczenie podstawowe Tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i usługowej. Usługi inne rozumiane zgodnie z §5 ust.1 pkt 13 niniejszej uchwały. b) Przeznaczenie uzupełniające – budynki gospodarcze, garażowe, - komunikacja, urządzenia i sieci infrastruktury technicznej, ochrony środowiska, ochrony przed zalewaniem dla potrzeb działki lub potrzeb lokalnych, - zieleń urządzona, obiekty małej architektury*.”;
- **§ 35 ust. 1** uchwały, dla terenów oznaczonych symbolami: **1MN – 4MN** ustalono: „*1) a) Przeznaczenie podstawowe Tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej. b) Przeznaczenie uzupełniające – budynki gospodarcze i garażowe na samochody osobowe, - komunikacja, urządzenia i sieci infrastruktury technicznej, ochrony środowiska, ochrony przed*

zalewaniem dla potrzeb działki lub potrzeb lokalnych, - zieleń urządzona, obiekty małej architektury (...)"

Z analizy rysunku planu wynika, że na terenach oznaczonych symbolami: 4MN i 5MN,U, wyznaczono nieprzekraczalne linie zabudowy w granicach obszaru ograniczonego zagospodarowania wzdłuż linii 15 kV, umożliwiając tym samym lokalizację projektowanej zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i usługowej w zasięgu tego obszaru, a więc zabudowy **z pomieszczeniami na pobyt ludzi**.

Możliwość lokalizacji zabudowy, bezpośrednio pod linią elektroenergetyczną 15 kV oraz w obszarze ograniczonego zagospodarowania tej linii, wynika także z ustaleń dotyczących określenia i obowiązywania wyznaczonych na rysunku planu nieprzekraczalnych linii zabudowy, zawartych w:

- § 3 ust. 2 pkt 1 lit. c uchwały, w brzmieniu: „2. Rysunek planu odnosi ustalenia zawarte w niniejszej uchwale do terenu objętego granicami planu przy użyciu oznaczeń zastosowanych i opisanych odpowiednio w legendzie: 1) oznaczenia graficzne będące ustaleniami planu: (...) c) nieprzekraczalne linie zabudowy, (...)”;
- § 5 ust. 1 pkt 5 uchwały, w brzmieniu: „Ilekróć w uchwale jest mowa o: (...) 5) nieprzekraczalnej linii zabudowy – należy przez to rozumieć wyznaczoną na rysunku planu lub ustaloną w tekście uchwały, a także wyznaczoną przez przepisy odrębne linię określającą najmniejszą dopuszczalną odległość ściany budynku od linii rozgraniczającej drogi lub terenów o innym przeznaczeniu, a także od innych obiektów lub granic działki; poza nieprzekraczalne linie zabudowy mogą wystawać elementy budynków lub obiekty wymienione w przepisach ogólnych;”;
- § 9 uchwały, w brzmieniu: „Zasady ustalania linii zabudowy: 1) Linie zabudowy zostały wyznaczone jako nieprzekraczalne od strony dróg, granicy planu i terenów o innym przeznaczeniu: 1MN, 1ZL, 3ZL oraz zwymiarowane na rysunku planu; 2) Ustala się, że wyznaczone w planie linie zabudowy są liniami nieprzekraczalnymi dla ściany budynków; 3) Dopuszcza się wysunięcie poza linię zabudowy od strony dróg: słupów, zadaszeń, podestów wejściowych, tarasów, okapów - max do szerokości 1.50 m; 4) Ustala się nieprzekraczalną linię zabudowy od górnej krawędzi skarpy rowu wg rysunku planu; 5) Dopuszcza się nadbudowę istniejących budynków w dobrym stanie technicznym, zlokalizowanych pomiędzy linią rozgraniczającą drogi, a wyznaczoną w planie nieprzekraczalną linią zabudowy zgodnie z istniejącą linią zabudowy budynku.”;
- § 33 ust. 2 pkt 2 lit. a uchwały, w brzmieniu: „2. Zasady zagospodarowania (...) 2) Parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu (dla nowej zabudowy i istniejącej w przypadku rozbudowy, nadbudowy) a) Nieprzekraczalne linie zabudowy (...) – od linii rozgraniczającej dróg o symbolu (...) KDW, KDWp – 6,0 m;” - 6,0m od dróg wewnętrznych nie wyznaczonych na rysunku planu, z wyjątkiem dróg wewnętrznych obsługujących dwie działki, wzdłuż których linia zabudowy przebiega w odległości min 4,0m.”;
- § 35 ust. 2 pkt 2 lit. a uchwały, w brzmieniu: „2) Parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu (dla nowej zabudowy i istniejącej w przypadku rozbudowy, nadbudowy) a) Nieprzekraczalne linie zabudowy – od linii rozgraniczającej dróg o symbolu KD/D (...) KDW (...) - 6,0m (...) – od granicy planu: na terenie 4MN – 17,5 m, (...) - 6,0m od dróg wewnętrznych nie wyznaczonych na rysunku planu, z wyjątkiem dróg wewnętrznych obsługujących dwie działki, wzdłuż których linia zabudowy przebiega w odległości min 4,0m.”

Z przytoczonego powyżej brzmienia § 19 ust. 1 i § 5 ust. 1 pkt 15 uchwały wynika, że realizacja zabudowy, w tym obszarze, powinna uwzględniać przepisy odrębne z zakresu bezpieczeństwa, jednak w uchwale nie określono szczególnych warunków zagospodarowania terenu oraz ograniczeń w zabudowie wynikających z przepisów odrębnych.

Zdaniem organu nadzoru, zawarcie w planie miejscowym ustaleń odwołujących się do stosowania i uwzględniania przepisów odrębnych, winno być realizowane poprzez „*konsumpcję tych przepisów*” w ustaleniach planistycznych. Nie może być uznane za spełnienie zastosowania przepisów odrębnych ustanowienie w uchwale wyłącznie odwołania się do tych przepisów, a jednocześnie sporządzenie planu miejscowego niezgodnie z tymi przepisami.

Biorąc pod uwagę wskazane powyżej przepisy oraz ustalenia planu, w których umożliwiono na terenach oznaczonych symbolami: 4MN i 5MN,U, lokalizowanie zabudowy przeznaczonej na pobyt ludzi w zasięgu *obszaru ograniczonego zagospodarowania* wzdłuż linii elektroenergetycznej 15 kV, w związku z wyznaczeniem na rysunku planu nieprzekraczalnych linii zabudowy w tym obszarze, stwierdzić należy, że uchwała narusza przepisy § 314, w związku z § 4 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, w zakresie ochrony przed promieniowaniem jonizującym i polami elektromagnetycznymi oraz przepisy: art. 1 ust. 2 pkt 5, art. 15 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p. oraz § 2 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

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.

Organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z § 143, w związku z § 142 ust. 2 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „*Zasad techniki prawodawczej*” (Dz. U. Nr 100, poz. 908) „*Do aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale II oraz w dziale I rozdziały 2-7, a do przepisów porządkowych - również w dziale I rozdział 9, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej.*”. Zgodnie z:

- § 136 załącznika do rozporządzenia „*W uchwale i zarządzeniu nie zamieszcza się przepisów prawnych niezgodnych z ustawą, na podstawie której są one wydawane, oraz innymi ustawami i ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, a także przepisów prawnych niezgodnych z rozporządzeniami.*”;
- § 137 załącznika do rozporządzenia „*W uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń.*”.

Tymczasem w ustaleniach § 25 ust. 1 uchwały sformułowano ustalenia w brzmieniu: „*1. Zasady zaopatrzenia w gaz przewodowy: 4) Zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Gospodarki w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać sieci gazowe i ich usytuowanie na rysunku planu zostały wskazane strefy kontrolowane od gazociągu średniego ciśnienia; 5) Zgodnie z w/w*

rozprowadzeniem w strefach kontrolowanych nie należy wznosić obiektów budowlanych, urządzać stałych składów i magazynów oraz podejmować działań mogących spowodować uszkodzenia gazociągów podczas jego użytkowania; 6) Zgodnie z w/w rozporządzeniem w strefach kontrolowanych nie mogą rosnąć drzewa; 7) Wszelkie działania w sąsiedztwie gazociągi oraz w strefie kontrolowanej powinny być zgodne z w/w rozporządzeniem;”.

Organ nadzoru wskazuje, że powyższe kwestie regulują, w sposób kompleksowy, przepisy rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 26 kwietnia 2013 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać sieci gazowe i ich usytuowanie (Dz. U. z 2013 r. poz. 640). Stosownie do dyspozycji § 10 ust. 1 ww. rozporządzenia, dla gazociągów należy wyznaczyć, na okres ich użytkowania, strefy kontrolowane, stanowiące obszar wyznaczony po obu stronach osi gazociągu, którego linia środkowa pokrywa się z osią gazociągu, w którym przedsiębiorstwo energetyczne zajmujące się transportem gazu ziemnego podejmuje czynności w celu zapobieżenia działalności mogącej mieć negatywny wpływ na trwałość i prawidłowe użytkowanie gazociągu (*quod vide* § 2 pkt 30 ww. rozporządzenia). Zgodnie z § 10 ust. 2, 3 i 4 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać sieci gazowe i ich usytuowanie, w strefach kontrolowanych:

- należy kontrolować wszelkie działania, które mogłyby spowodować uszkodzenie gazociągu lub mieć inny negatywny wpływ na jego użytkowanie i funkcjonowanie;
- nie należy wznosić obiektów budowlanych, urządzać stałych składów i magazynów oraz podejmować działań mogących spowodować uszkodzenia gazociągu podczas jego użytkowania;
- nie mogą rosnąć drzewa w odległości mniejszej niż 2,0 m od gazociągów o średnicy do DN 300 włącznie i 3,0 m od gazociągów o średnicy większej niż DN 300, licząc od osi gazociągu do pni drzew, zaś wszelkie prace mogą być prowadzone tylko po wcześniejszym uzgodnieniu sposobu ich wykonania z właściwym operatorem sieci gazowej.

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 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.

Biorąc powyższe pod uwagę wskazać również należy, że miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego są aktami prawa miejscowego, te zaś są źródłami prawa powszechnie obowiązującego. Mają moc wiążącą na obszarze działania organu, które je ustanowił, jednak w konstytucyjnej hierarchii źródeł prawa powszechnie obowiązującego znajdują się na samym końcu, tj. za konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi za zgodą wyrażoną w ustawie, ustawami, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi oraz rozporządzeniami. Oznacza to tym samym, konieczność zachowania zgodności z wszystkimi wyżej wymienionymi typami aktów prawnych. Z przytoczonej powyżej hierarchicznej budowy systemu prawa ustawowego wynika zatem w sposób jednoznaczny, że norma wyższa jest podstawą obowiązywania normy niższej. Norma wyższa nie może być również derogowana przez normę niższą (lex interior non derogat legi superiori).

Wskazać przy tym ponownie należy, iż ustalenia planu miejscowego winny uwzględniać przepisy odrębne w dostosowaniu do przyjętych rozwiązań przestrzennych, nie zaś być przywoływane jako

ustalenia własne. Należy również wskazać na niekonsekwencję działania prawodawcy miejscowego przy formułowaniu ustaleń przedmiotowej uchwały. Otóż z ustaleń § 25 ust. 1 pkt 4 uchwały wynika, iż na rysunku planu miejscowego wskazano „*strefy kontrolowane od gazociągu średniego ciśnienia*”, podczas gdy stosownie do zapisów § 3 ust. 2 pkt 1 lit. f uchwały a także z legendy dołączonej do rysunku planu miejscowego wynika, że obowiązującym ustaleniem części graficznej jest obszar ograniczonego zagospodarowania wzdłuż gazociągu średniego ciśnienia. Powyższe świadczy o niezgodności części tekstowej z częścią graficzną, przy czym w § 5 ust. 1 pkt 15 uchwały zdefiniowano pojęcie „*obszaru ograniczonego zagospodarowania*” jako obszaru położonego wzdłuż linii średniego napięcia, nie zaś obszaru od gazociągu, będącego strefą kontrolowaną, o której mowa w § 10 ust. 1 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać sieci gazowe i ich usytuowanie. W tej sytuacji niezbędne jest stwierdzenie nieważności ustaleń § 25 ust. 1 pkt 4, 5, 6 i 7 uchwały.

Organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z wymogiem art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., każde naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, oraz istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. 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.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr 105/XIII/2015 Rady Gminy Żabia Wola z dnia 27 października 2015 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Żabia Wola obejmującego fragment miejscowości Słubica B (obszar 2), w zakresie ustaleń:

- § 25 ust. 1 pkt 4, 5, 6 i 7 uchwały
- zawartych w części graficznej, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 4MN i 5MN,U w zakresie, w jakim dopuszcza do zabudowy z pomieszczeniami na pobyt ludzi, w obszarze ograniczonego zagospodarowania wzdłuż linii 15 kV, 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