



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 4 listopada 2018 r.

WNP-I.4131.187.2018.RM

**Rada Miejska Góry Kalwarii
ul. 3-go Maja 10
05 – 530 Góra Kalwaria**

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994, 1000, 1349 i 1432)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXXII/747/2018 Rady Miejskiej Góry Kalwarii z 17 października 2018 r. „w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla fragmentu wsi Krzaki Czaplinskowskie”, w części dotyczącej ustaleń:

- § 1 ust. 3;
- § 2 pkt 1;
- § 2 pkt 2;
- § 3;
- § 5 pkt 1;
- załącznika nr 1.

Uzasadnienie

Rada Miejska Góry Kalwarii, na sesji w dniu 17 października 2018 r., podjęła uchwałę Nr LXXII/747/2018 „w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla fragmentu wsi Krzaki Czaplinskowskie”. Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 i art. 27 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1945), 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.

W związku z przepisem art. 27 ustawy o p.z.p., również każda zmiana planu miejscowego, wymaga dokonania tego w takim samym trybie, jak sporządzenie i uchwalenie planu. Nie ma podstaw prawnych do pominięcia wymaganego trybu, bez względu na rodzaj i zakres zmian. Organ nadzoru wskazuje, że redakcja przepisu art. 27 ustawy o p.z.p., zgodnie z którą zmiana planu miejscowego następuje w trybie, w jakim zostało ono uchwalone, oznacza jedynie konieczność odpowiedniego stosowania powołanych regulacji dotyczących trybu sporządzania planu miejscowego (art. 14 – 22 ustawy o p.z.p.). Odnosi się więc do trybu, a nie do przedmiotu rozstrzygnięcia rady gminy (*quod vide* Z. Niewiadomski i inni „Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – Komentarz”, wyd. C.H. Beck, Warszawa 2013, str. 248-249).

W przypadku obowiązującego planu miejscowego nie wyklucza się możliwości podejmowania (w dalszej perspektywie czasowej, w przypadku takiej potrzeby), uchwał intencyjnych (uchwały o przystąpieniu do zmian planu) w odniesieniu do ściśle wydzielonego fragmentu obszaru objętego planem miejscowym, **przy zastrzeżeniu, że zmiany planu dotyczące pewnych jego fragmentów współgrają z pozostającymi w mocy ustaleniami.** Zmiana planu miejscowego może dotyczyć nie tylko fragmentu obszaru objętego planem miejscowym, ale również dotyczyć może przedmiotowo węższego zakresu, np. wybranego zagadnienia. Zmiana planu miejscowego jest bowiem przykładem nowelizacji, a nie derogacji aktu prawnego i zastąpienia go całkiem nowym aktem. Oznacza to, że rada gminy modyfikuje jedynie część rozstrzygnięć w nowelizowanym akcie prawnym, pozostawiając pozostałe bez zmian. W konsekwencji zmiana nie będzie oznaczać nowelizacji wszystkich merytorycznych treści planu miejscowego, określonych przedmiotowo w art. 15 ustawy o p.z.p. Tak więc podejmując uchwałę o przystąpieniu do zmiany planu miejscowego, rada gminy może w sytuacji, gdy wynika to z przedmiotu podejmowanej nowelizacji, wyznaczyć obszar zmiany planu węższy od granic pierwotnego planu miejscowego. Co więcej, zdaniem organu nadzoru, uchwała rady gminy o przystąpieniu do zmiany planu może również uściślić zakres przedmiotowy dokonywanych zmian. Przedstawioną interpretację co do dopuszczalności zawężonego przedmiotowo i obszarowo projektu zmiany planu miejscowego wzmacnia analiza art. 33 ustawy o p.z.p. Reguluje on sytuacje, w których konieczność zmiany planu następuje w wyniku zmiany ustaw, wprowadza jednak *expressis verbis* zasadę, że czynności przewidziane w art. 17 przeprowadza się jedynie w „zakresie niezbędnym do dokonania tych zmian”, a więc w zakresie ograniczonym w stosunku do pełnego zakresu przedmiotowego planu miejscowego.

Zgodnie z art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p., w celu ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy, rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (zgodnie z art. 27 ustawy o p.z.p. w odniesieniu do zmiany).

Uchwała o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (opcjonalnie jego zmiany) jest pierwszym etapem prowadzącym do uchwalenia planu (opcjonalnie jego zmiany), inicjującym proces tworzenia aktu prawa miejscowego. Rolą uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzania planu miejscowego jest więc zakomunikowanie wszczęcia właściwego procesu planistycznego.

Na sesji w dniu 26 kwietnia 2017 r. Rada Miejska Góry Kalwarii podjęła uchwałę Nr XLIII/422/2017 w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu

zagospodarowania przestrzennego dla fragmentu wsi Krzaki Czaplinskowskie. Zgodnie z § 1 i § 2 ww. uchwały przystąpiono do sporządzania zmiany uchwały w przedmiocie zmiany miejscowego planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego gminy Góra Kalwaria dla fragmentu wsi Krzaki Czaplinskowskie zatwierdzonego uchwałą Nr 98/IX/2003 Rady Miejskiej w Górze Kalwarii z 29 maja 2003 r. (publ. Dz. Urz. Woj. Maz. Nr 211 poz. 5387 z 5 sierpnia 2003 r.), zaś sama zmiana dotyczyć miała „odległości linii zabudowy od strony lasu w terenach oznaczonych symbolami ILS i 2MN/MR oraz rozszerzenia katalogu możliwości w obszarze zmienianego planu dopuszczających zabudowę na działkach o parametrach mniejszych niż wskazane w ustaleniach szczegółowych”.

Wskazać przy tym należy, że dokonywana zmiana planu miejscowego dotyczy uchwały podjętej w trybie nieobowiązującej już ustawy z 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 z późn. zm.).

W tym miejscu należy zauważyć, że na przestrzeni lat ustawodawca w znaczący sposób zmienił wymogi dotyczące zasad oraz trybu sporządzania i uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Niemniej jednak, skoro wolą ustawodawcy było zachowanie mocy obowiązującej dotychczasowych planów miejscowych sporządzonych w trybie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, co wynika wprost z dyspozycji art. 87 ust. 1 ustawy o p.z.p., to oznacza to, że plany takie, pomimo tego, że nie odpowiadają ono obecnie obowiązującym wymogom prawa, zachowują swoją moc obowiązującą. Istotne jest przy tym, że ustawodawca, mimo zmiany wymogów zarówno formalnych, jak i merytorycznych, nie nałożył na gminy obowiązku dostosowania dotychczasowych aktów planistycznych do obecnego stanu prawnego. Utrzymanie w mocy takich aktów ma jednak również swoje negatywne konsekwencje, które wynikają z koegzystencji nowych, w dużej mierze odmiennych od dotychczasowych, unormowań ustawowych i aktów planowania przestrzennego realizujących dyspozycje poprzednich regulacji. Organ uchwałodawczy przystępując do sporządzenia zmiany takiego planu miejscowego, musi bowiem obok uwzględnienia koegzystencji „starych” i „nowych” unormowań, uwzględnić również fakt, iż dokonywana zmiana musi odpowiadać wymogom obecnego brzmienia ustawy o p.z.p., bowiem treść normatywną takiego planu stanowić będą zarówno uchwała zmieniana, jak i uchwała zmieniająca.

Organ nadzoru wskazuje także, iż 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 ustawy o p.z.p.) oraz rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), w szczególności zaś w jego ustaleniach zawartych w § 3, 4 i 7.

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 ustawy o p.z.p., natomiast rozporządzenie w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, 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 zgodnie z:

- § 1 ust. 3 uchwały, w brzmieniu: „3. Zmiana planu, w części graficznej, dotyczy fragmentu obszaru wsi Krzaki Czaplinskowskie, objętego „Zmianą miejscowego planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego gminy Góra Kalwaria dla fragmentu wsi Krzaki Czaplinskowskie”, przyjętego uchwałą Nr 98/IX/2003 Rady Miejskiej w Górze Kalwarii z dnia 29 maja 2003 r., określonego granicami: 1) fragmentem północno-wschodniej granicy zmienianego planu, zatwierdzonego uchwałą Nr 98/IX/2003 z dnia 29 maja 2003 r. na szerokości działki nr ewidencyjny 146; 2) fragmentem południowo-wschodniej granicy działki nr ewidencyjny 146; 3) południowo-zachodnią granicą działek nr ewidencyjny 146 i 145; 4) zachodnią i północno-zachodnią granicą działki nr ewidencyjny 145.”;
- § 2 pkt 1 uchwały, w brzmieniu: „W uchwale Nr 98/IX/2003 Rady Miejskiej w Górze Kalwarii z dnia 29 maja 2003 r., (Dz. Urz. Woj. Maz. z dnia 5 sierpnia 2003 r. Nr 211, poz. 5387), wprowadza się następujące zmiany: 1) w § 3 dodaje się ust. 10a w brzmieniu: „nieprzekraczalnej linii zabudowy od lasu i od kolei – należy przez to rozumieć linię, której nie należy przekraczać przy lokalizowaniu budynków od strony terenu kolejowego i od strony lasu z zachowaniem przy ich lokalizacji od strony lasu przepisów odrębnych z zakresu prawa budowlanego.”;
- § 2 pkt 2 uchwały, w brzmieniu: „W uchwale Nr 98/IX/2003 Rady Miejskiej w Górze Kalwarii z dnia 29 maja 2003 r., (Dz. Urz. Woj. Maz. z dnia 5 sierpnia 2003 r. Nr 211, poz. 5387), wprowadza się następujące zmiany: (...) 2) w § 5 dodaje się pkt 8 w brzmieniu: „nieprzekraczalna linia zabudowy od lasu i od kolei”;
- § 3 uchwały, w brzmieniu: „Na rysunku planu, stanowiącym załącznik nr 1 do uchwały Nr 98/IX/2003 Rady Miejskiej w Górze Kalwarii z dnia 29 maja 2003 r., (Dz. Urz. Woj. Maz. z dnia 5 sierpnia 2003 r. Nr 211, poz. 5387), w granicach terenu, o którym mowa w § 1 ust. 3 niniejszej uchwały, ustala się „nieprzekraczalną linię zabudowy od lasu i od kolei”, wytyczoną od strony terenu 1Ls w odległości 4 m od linii rozgraniczającej teren lasu i 10 m od granicy terenów kolejowych – zgodnie z przepisami odrębnymi z zakresu prawa budowlanego i transportu kolejowego, obowiązującymi w tym zakresie, pokazaną na załączniku nr 1 do niniejszej uchwały.”;
- § 5 pkt 1 uchwały, w brzmieniu: „Załącznikami do niniejszej uchwały i jej integralną częścią są: 1) rysunek planu sporządzony w skali 1:1000, na którym wskazano granice obszaru objętego zmianą graficzną zmienianego planu i ustalono nową nieprzekraczalną linię zabudowy, będący załącznikiem nr 1 do uchwały;”;

dokonano zmiany obowiązujących dotychczas ustaleń planu w zakresie nieprzekraczalnych linii zabudowy od granicy lasu oznaczonego w uchwale zmienianej symbolem 1Ls, w ramach części terenu oznaczonego symbolem 2MN/MR, poprzez zmniejszenie tej odległości z dotychczasowych 25 m do, jak wskazano w § 3 uchwały zmieniającej, 4 metrów.

W kontekście powyższej zmiany organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z 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. Ponadto z art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p. wynika, że „W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) 9) szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy; (...)”.

W przedmiotowej sprawie istotne znaczenie będą tu mieć zatem przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2015 r. poz. 1422 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 (konturu) lasu, rozumianego jako grunt leśny (Ls) określony na mapie ewidencyjnej lub teren przeznaczony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego jako leśny, przyjmuje się jako odległość ścian tych budynków od ściany budynku ZL z przekryciem dachu rozprzestrzeniającym ogień". Zatem podstawowe odległości w jakich sytuujemy budynek od lasu nadal wynoszą 12 m dla budynków ze ścianami i przekryciem dachu nierozprzestrzeniającymi ognia. Od 1 stycznia 2018 r. obowiązuje jednak pewne odstępstwo od tych wymagań. Zgodnie z § 271 ust. 8a ww. rozporządzenia „Najmniejsza odległość budynków wymienionych w § 213, wykonanych z elementów nierozprzestrzeniających ognia, niezawierających pomieszczeń zagrożonych wybuchem oraz posiadających klasę odporności pożarowej wyższą niż wymagana zgodnie z § 212, od granicy (konturu) lasu zlokalizowanej na:

1) sąsiedniej działce - wynosi 4 m,

2) działce, na której sytuuje się budynek - nie określa się

– jeżeli teren, na którym znajduje się granica (kontur) lasu, przeznaczony jest w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego pod zabudowę niezwiązaną z produkcją leśną, a w przypadku braku planu miejscowego - grunty leśne są objęte zgodą na zmianę przeznaczenia na cele nieleśne uzyskaną przy sporządzaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, które utraciły moc na podstawie art. 1 lit. a ustawy z dnia 21 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. poz. 1804) oraz art. 87 ust. 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1073 i 1566).”.

Dla skorzystania z powyższego przepisu konieczne jest spełnienie zatem następujących warunków:

- 1) budynek wymieniony w § 213 rozporządzenia powinien być wykonany z elementów nierozprzestrzeniających ognia oraz nie zawierać pomieszczeń zagrożonych wybuchem, a także posiadać klasę odporności pożarowej wyższą niż wymagana zgodnie z § 212 rozporządzenia.
- 2) obszar na którym znajduje się granica (kontur) lasu **powinien być przeznaczony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na cele nieleśne.**

Tylko łączne spełnienie tych warunków pozwala na skorzystanie z § 271 ust. 8a rozporządzenia, czyli usytuowanie budynku bliżej niż 12 m.

W ocenie organu nadzoru, w przedmiotowej zmianie planu miejscowego, nie zostały uwzględnione wymogi § 271 ust. 8 ani ust. 8a ww. rozporządzenia, naruszając przez to również przepisy ustawy o p.z.p., w tym art. 15 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 6, z uwagi na fakt, że sytuowanie planowanej zabudowy, na terenie oznaczonym symbolem 2MN/MR zostało wyznaczone na rysunku planu, za pomocą nieprzekraczalnych linii zabudowy, która to linia została usytuowana w odległości 4 m od terenu oznaczonego symbolem 1LS znajdującego się przy granicy obszaru objętego zmianą planu, jak i w bezpośrednim sąsiedztwie tj. przy zachodniej granicy obszaru objętego planem miejscowym.

Tymczasem możliwość realizacji budynków w odległości 4 m od granicy lasu znajdującego się na działce sąsiedniej, w sytuacji gdy istnieje obowiązujący miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, dotyczy jedynie sytuacji w której grunt leśny został przeznaczony w tym planie na cele inne niż leśne, a więc w procedurze jego sporządzania uzyskał stosowną zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne uzyskaną w trybie art. 7 ust. 1 ustawy z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1161). Tymczasem obowiązujący plan miejscowy z 29 maja 2003 r. tereny oznaczone symbolem 1LS przeznacza pod las, zaś uchwała zmieniająca nie zmienia tego przeznaczenia.

Biorąc pod uwagę powyższe okoliczności stwierdzić należy, iż nie jest możliwe sytuowanie budynków w odległości mniejszej niż 12 m od granicy lasów.

Biorąc pod uwagę wskazane okoliczności, organ nadzoru stwierdza, że ustalenia uchwały zmieniającej, w części dotyczącej ustaleń: § 1 ust. 3; § 2 pkt 1; § 2 pkt 2; § 3; § 5 pkt 1 oraz w zakresie załącznika nr 1, naruszają przepisy § 271 ust. 8 i 8a rozporządzenia w sprawie

warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, gdyż nie spełniają wymogu zachowania podstawowych odległości zabudowy od granicy lasu, o której mowa w przepisach ww. rozporządzenia.

Organ nadzoru wskazuje, że z woli samego ustawodawcy **obligatoryjnym elementem planu miejscowego, stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy o p.z.p., jest określenie granic i sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów**, o których mowa art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p. Konkretyzację przedmiotowego przepisu odnaleźć możemy na gruncie rozporządzenia w sprawie projektu planu, który formułuje wymogi zarówno w odniesieniu do części tekstowej, jak i części graficznej. Otóż **stosownie do wymogów § 4 pkt 7 ww. rozporządzenia, standardem przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego** w zakresie ustaleń dotyczących granic i sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów, **są nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów**. Obligatoryjnym elementem planu miejscowego, jest również określenie szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy, o którym mowa w art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p.

W przedmiotowej zmianie planu miejscowego **nie zostały uwzględnione** wymogi § 271 ust. 8 ani ust. 8a rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, naruszając przez to również przytoczone powyżej przepisy ustawy o p.z.p. oraz rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, oraz z uwagi na fakt, że sytuowanie planowanej zabudowy zostało dopuszczone **niezgodnie z dyspozycją wskazanych powyżej przepisów**.

Organ nadzoru wskazuje, że wszelkie ograniczenia w zagospodarowaniu i zabudowie winny zostać uwzględnione w uchwale w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, bowiem taką wolę wyraził sam ustawodawca zobowiązując, w ramach przepisu art. 4 ust. 1, art. 15 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 7 i art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p., do zawarcia stosownych ustaleń w tym zakresie. Skoro zatem przystąpiono do sporządzania zmiany planu miejscowego w zakresie zmniejszenia nieprzekraczalnych linii zabudowy od granicy lasu to w sporządzanej zmianie należy uwzględnić ww. przepisy.

Analizując powyższe przepisy oraz stanowiska judykatury organ uchwałodawczy miał możliwość uwzględnienia ww. przepisów, np. poprzez zastosowanie linii zabudowy lub też np. poprzez wprowadzenie stosownych ograniczeń w zagospodarowaniu i zabudowie (zarówno w części tekstowej, jak i graficznej). Organ nadzoru wskazuje, iż nie chodzi przy tym o powtórzenie przepisu odrębnego **w ramach ustaleń planistycznych, ale uwzględnienie go poprzez takie przyjęcie rozwiązań przestrzennych, które nie będzie naruszać przepisów odrębnych, w tym ustanowionych w nim zakazów i ograniczeń**. Oznacza to tym samym konieczność „*konsumpcji tych przepisów*” przez stosowne ustalenia planistyczne, które nie mogą zawierać odmiennych regulacji w stosunku do aktu hierarchicznie wyżej umocowanego w Konstytucji RP.

Na takie rozumienie przepisów odrębnych wskazuje również judykatura, w tym np. w wyroku:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 8 stycznia 2015 r., sygn. akt II OSK 2674/14, w którym Sąd stwierdził: „*Śluszne jest stanowisko skarżącego kasacyjnie, iż ustawowy zakaz nie może być powtórzony literalnie w ramach ustaleń planistycznych, ale uwzględniony poprzez takie przyjęcie rozwiązań przestrzennych, które nie będzie naruszać przepisów odrębnych, w tym ustanowionych w nim zakazów.*”;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 20 stycznia 2016 r., sygn. akt IV SA/Wa 2894/15, w którym Sąd stwierdził: „*Zawarcie w planie miejscowym ustaleń odwołujących się do stosowania i uwzględniania przepisów odrębnych winno znaleźć odzworowanie poprzez realizację tych przepisów w ustaleniach planistycznych. Nie może*

być uznane za spełnienie zastosowania przepisów odrębnych ustanowienie w uchwale jedynie odwołania się do tych przepisów, bez wskazania o jakie przepisy chodzi (z jakiego zakresu) z jednoczesnym sporządzeniem planu niezgodnie z tymi przepisami.”

Istotą regulacji planu miejscowego, nie jest tylko i wyłącznie odwołanie się do bliżej nie określonych przepisów odrębnych i to z kilku względów. Przede wszystkim § 271 ust. 8 i ust. 8a rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie odnosi się do sytuowania budynków od granicy lasu. Dopuszczalną planem lokalizację budynków określono za pomocą nieprzekraczalnej linii zabudowy, wyznaczając tym samym obszar tzw. „ruchu budowlanego”. Skoro tak, to linia ta nie może być wyznaczona z naruszeniem przepisów odrębnych. Sporządzając plan miejscowy nie chodzi bowiem o wprowadzenie ogólnego zapisu w części tekstowej, bez jego korelacji z pozostałymi ustaleniami planistycznymi (część tekstowa i graficzna), ale o konkretne ustalenia w tych aktach polityki przestrzennej gminy, mające na celu ochronę zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia (art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p.). Należy zatem zaznaczyć, iż przeznaczenie terenu, ustalone w planie miejscowym (art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p.), powinno być adekwatne do uwarunkowań zarówno kulturowych, społecznych, gospodarczych, ekonomicznych, jak i również środowiskowych. Zdaniem Wojewody Mazowieckiego, zgodność planu miejscowego z przepisami odrębnymi winna również uwzględniać przy tym szczególne warunki zagospodarowania tych terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu (art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p.).

Wskazać przy tym należy na powiązania przepisów regulujących kwestię planowania przestrzennego z przepisami techniczno – budowlanymi. Skoro tym samym, stosownie do regulacji art. 35 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2018 r. poz. 1202 z późn. zm.), przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę lub odrębnej decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego organ administracji architektoniczno-budowlanej sprawdza zgodność projektu budowlanego z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a także zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu z przepisami, w tym techniczno – budowlanymi, to regulacje planu miejscowego nie mogą pozostawać w kolizji z tymi przepisami. Kolizja, czy też wzajemnie wykluczające się regulacje w tym zakresie, skutkować będą niemożnością wydania prawidłowej (tj. nie naruszającej przepisów) decyzji zezwalającej na prowadzenie działań inwestycyjnych.

Należy również wskazać, iż przepisy § 271 ust. 8 i 8a rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, odnoszą się do sytuowania budynków zarówno od granicy lasu, jak i od terenu przeznaczonego w planie pod las. Tym bardziej stosowne ograniczenia winny być wskazane zarówno w części tekstowej, jak i graficznej. Brak wskazania w części graficznej strefy ograniczeń w zagospodarowaniu i zabudowie, spełniających wymagania ww. przepisów stanowi tym samym istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego.

Organ nadzoru wskazuje także, iż:

- co prawda z ustaleń § 3 uchwały zmieniającej, jak również z załącznika nr 1 do tejże uchwały wynika, iż linie zabudowy zbliżono do granicy terenu lasu na 4 m, jednakże szczegółowa analiza rysunku planu, będącego przedmiotem zmiany, wykazała niezgodność linii rozgraniczającej terenu 1LS określonej, jako element informacyjny planu z faktycznym jej przebiegiem określonym w uchwale z 5 sierpnia 2003 r.; w efekcie nieprzekraczalna linia zabudowy od lasu określona została w odległości około 2 m, nie zaś 4 m jak to wynika z wymiarowania naniesionego na rysunku zmiany planu oraz z ustaleń § 3 uchwały zmienianej; powyższe należy kwalifikować, jako naruszenie ww. przepisów, ponadto zaś stanowi to o naruszeniu art. 14 ust. 1 i 2, art. 15 ust. 1, w związku z art. 27 ustawy o p.z.p. z uwagi na fakt braku podstaw do zmiany ustaleń w zakresie usytuowania linii rozgraniczającej terenu 1LS;

- § 2 pkt 1 uchwały zmieniającej wynika, iż w § 3 uchwały zmienianej dodano ust. 10a, podczas gdy uchwała zmieniana w § 3 nie zawiera ustępów lecz punkty; powyższe stanowi o naruszeniu § 82 i § 89, w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283).

W kontekście wskazanych w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczych naruszeń, organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z wymogiem art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego oraz istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. W ocenie organu nadzoru, w przedmiotowej sprawie doszło zarówno do istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego, co uzasadnia stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w części dotkniętej ww. wadami prawnymi.

Istotność naruszenia zasad sporządzania zmiany planu miejscowego należy przy tym kwalifikować, jako bezwzględny wymóg przestrzegania zakresu kompetencji określonej w ustawie o p.z.p. do zawierania stosownej regulacji, sformułowanie ustaleń pozostających w zgodzie z przepisami odrębnymi, jak również zgodnie z zakresem oraz obszarem wyznaczonym w uchwale o przystąpieniu do sporządzania zmiany planu miejscowego (art. 14 ust. 1 i 2 w związku z art. 27 ustawy o p.z.p.).

Organ nadzoru wskazuje przy tym, że naruszenia nieistotne to naruszenia drobne, mało znaczące, niedotyczące istoty zagadnienia. Za nieistotne naruszenie należy uznać takie, które jest mniej doniosłe w porównaniu z innymi przypadkami wadliwości, jak nieścisłość prawna czy też błąd, który nie ma wpływu na istotną treść aktu (wyrok WSA w Szczecinie z dnia 13 kwietnia 2006 r., II SA/Sz 1174/05, LEX nr 296073).

Wziąwszy wszystkie okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr LXXII/747/2018 Rady Miejskiej Góry Kalwarii z 17 października 2018 r. „w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla fragmentu wsi Krzaki Czaplinskowskie”, w zakresie wskazanym w petitum rozstrzygnięcia nadzorczego, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, skutkuje wstrzymaniem jego 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

Zdzisław Sipiera