



WOJEWODA MAZOWIECKI

WNP-I.4131.194.2018.AK

Warszawa, 26 listopada 2018 r.

Rada Gminy Celestynów
ul. Regucka 3
05 – 430 Celestynów

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 430/18 Rady Gminy Celestynów z 18 października 2018 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla miejscowości Dąbrówka i części miejscowości Stara Wieś” w zakresie ustaleń:

- części graficznej, w zakresie w jakim dopuszcza do realizacji budynków na terenie oznaczonym symbolem 2MN w odległości mniejszej niż 12 m od granicy lasu oznaczonego symbolem 11ZL;
- części graficznej, w zakresie w jakim dopuszcza do realizacji budynków na terenie oznaczonym symbolem 3MN w odległości mniejszej niż 12 m od granicy lasu oznaczonego symbolem 10ZL;
- części graficznej, w zakresie w jakim dopuszcza do realizacji budynków na terenie oznaczonym symbolem 4MN w odległości mniejszej niż 12 m od granicy lasów oznaczonych symbolami: 21ZL, 22ZL i 23ZL;
- części graficznej, w zakresie w jakim dopuszcza do realizacji budynków na terenie oznaczonym symbolem 10MN w odległości mniejszej niż 12 m od granicy lasów oznaczonych symbolami 24ZL i 25ZL;
- części graficznej, w zakresie w jakim dopuszcza do realizacji budynków na terenie oznaczonym symbolem 19MN w odległości mniejszej niż 12 m od granicy lasu oznaczonego symbolem 34ZL;
- części graficznej, w zakresie w jakim dopuszcza do realizacji budynków na terenie oznaczonym symbolem 20MN w odległości mniejszej niż 12 m od granicy lasu oznaczonego symbolem 36ZL;
- części graficznej, w zakresie w jakim dopuszcza do realizacji budynków na terenie oznaczonym symbolem 21MN w odległości mniejszej niż 12 m od granicy lasu oznaczonego symbolem 36ZL;
- części graficznej, w zakresie w jakim dopuszcza do realizacji budynków na terenie oznaczonym symbolem 29MN w odległości mniejszej niż 12 m od granicy lasu oznaczonego symbolem 37ZL;
- części graficznej, w zakresie w jakim dopuszcza do realizacji budynków na terenie oznaczonym symbolem 34MN w odległości mniejszej niż 12 m od granicy lasów oznaczonych symbolami 38ZL i 39ZL;
- części graficznej, w zakresie w jakim dopuszcza do realizacji budynków na terenie oznaczonym symbolem 36MN w odległości mniejszej niż 12 m od granicy lasu oznaczonego symbolem 48ZL;

- części graficznej, w zakresie w jakim dopuszcza do realizacji budynków na terenie oznaczonym symbolem 37MN w odległości mniejszej niż 12 m od granicy lasu oznaczonego symbolem 48ZL;
- części graficznej, w zakresie w jakim dopuszcza do realizacji budynków na terenie oznaczonym symbolem 40MN w odległości mniejszej niż 12 m od granicy lasu oznaczonego symbolem 54ZL;
- części graficznej, w zakresie w jakim dopuszcza do realizacji budynków na terenie oznaczonym symbolem 41MN w odległości mniejszej niż 12 m od granicy lasu oznaczonego symbolem 54ZL;
- części graficznej, w zakresie w jakim dopuszcza do realizacji budynków na terenie oznaczonym symbolem 2MNU w odległości mniejszej niż 12 m od granicy lasu oznaczonego symbolem 36ZL;
- części graficznej, w zakresie w jakim dopuszcza do realizacji budynków na terenie oznaczonym symbolem 4UZP w odległości mniejszej niż 12 m od granic lasów oznaczonych symbolami: 44ZL i 45ZL;
- części tekstowej oraz graficznej w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 1U i 2U.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 18 października 2018 r. Rada Gminy Celestynów podjęła uchwałę Nr 430/18 „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla miejscowości Dąbrówka i części miejscowości Stara Wieś”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 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 pkt 5 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.

Z dyspozycji art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p., wynika, że 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 istotne 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 jego zawartością (część tekstowa, graficzna). Zawartość aktu planistycznego określona została w art. 15 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.

Organ nadzoru zobowiązany jest do badania zgodności uchwały ze stanem prawnym obowiązującym w dacie podjęcia przez radę gminy uchwały i w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa, do podjęcia interwencji, stosownej do posiadanych kompetencji w tym zakresie.

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; (...)*”.

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 usytuowania 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 przedmiotowym planie miejscowym, nie zostały uwzględnione wymogi § 271 ust. 8 ani ust. 8a ww. rozporządzenia, naruszając przez to również przepisy ustawy o p.z.p., z uwagi na fakt, że sytuowanie planowanej zabudowy:

1. na terenach oznaczonych symbolami:

- 2MN zostało wyznaczone na rysunku planu za pomocą nieprzekraczalnych linii zabudowy w odległości 10 m od granicy (konturu) lasu oznaczonego symbolem 11ZL;
- 3MN zostało wyznaczone na rysunku planu za pomocą nieprzekraczalnych linii zabudowy w odległości 4 m od granicy (konturu) lasu oznaczonego symbolem 10ZL;
- 4MN zostało wyznaczone na rysunku planu za pomocą nieprzekraczalnych linii zabudowy w odległości 9 m od granicy (konturu) lasu oznaczonego symbolem 21ZL i w odległości 4 m od granicy (konturu) lasu oznaczonego symbolem 22ZL i 23ZL

(tereny usytuowane na arkuszu 3), podczas gdy tereny lasów: 10ZL, 11ZL, 21ZL, 22ZL i 23ZL, w przedmiotowym planie miejscowym, nie są przeznaczone pod zabudowę niezwiązaną z produkcją leśną;

2. na terenie oznaczonym symbolem:

- 4UZP zostało wyznaczone na rysunku planu za pomocą nieprzekraczalnych linii zabudowy w odległości 4 m od granicy (konturu) lasu oznaczonego symbolem 45ZL i 8 m od granicy (konturu) lasu oznaczonego symbolem 44ZL (tereny usytuowane na arkuszu 6), podczas gdy tereny lasów 44ZL i 45ZL, w przedmiotowym planie miejscowym, nie są przeznaczone pod zabudowę niezwiązaną z produkcją leśną;

3. na terenach oznaczonych symbolami:

- 10MN zostało wyznaczone na rysunku planu za pomocą nieprzekraczalnych linii zabudowy w odległości 10 m od granicy (konturu) lasu oznaczonego symbolem 24ZL;
- 10MN zostało wyznaczone na rysunku planu za pomocą nieprzekraczalnych linii zabudowy w odległości 4 i 9 m od granicy (konturu) lasu oznaczonego symbolem 25ZL;
- 19MN zostało wyznaczone na rysunku planu za pomocą nieprzekraczalnych linii zabudowy w odległości 4 m od granicy (konturu) lasu oznaczonego symbolem 34ZL;
- 2MNU zostało wyznaczone na rysunku planu za pomocą nieprzekraczalnych linii zabudowy w odległości 4 m od granicy (konturu) lasu oznaczonego symbolem 36ZL;
- 20MN zostało wyznaczone na rysunku planu za pomocą nieprzekraczalnych linii zabudowy w odległości 4 m od granicy (konturu) lasu oznaczonego symbolem 36ZL

(tereny usytuowane na arkuszu 7), podczas gdy tereny lasów oznaczonych symbolami: 24ZL, 25ZL, 34ZL i 36ZL, w przedmiotowym planie miejscowym, nie są przeznaczone pod zabudowę niezwiązaną z produkcją leśną;

4. na terenie oznaczonym symbolem:

- 21MN zostało wyznaczone na rysunku planu za pomocą nieprzekraczalnych linii zabudowy w odległości 4 m od granicy (konturu) lasu oznaczonego symbolem 36ZL (teren usytuowany na arkuszach 7 i 8), podczas gdy tereny lasów oznaczonych symbolem 36ZL, w przedmiotowym planie miejscowym, nie są przeznaczone pod zabudowę niezwiązaną z produkcją leśną;

5. na terenach oznaczonych symbolami:

- 29MN zostało wyznaczone na rysunku planu za pomocą nieprzekraczalnych linii zabudowy w odległości 4 m od granicy (konturu) lasu oznaczonego symbolem 37ZL;
- 40MN zostało wyznaczone na rysunku bezpośrednio przy granicy lasu oznaczonego symbolem 54ZL

(tereny usytuowane na arkuszu 8), podczas gdy tereny lasów oznaczonych symbolami 37ZL i 54ZL, w przedmiotowym planie miejscowym, nie są przeznaczone pod zabudowę niezwiązaną z produkcją leśną;

6. na terenie oznaczonym symbolem:

- 34MN zostało wyznaczone na rysunku planu za pomocą nieprzekraczalnych linii zabudowy w odległości 4 m od granicy (konturu) lasów oznaczonych symbolami 38ZL i 39ZL (teren usytuowany na arkuszu 11), podczas gdy tereny lasów oznaczonych symbolem 38ZL i 39ZL nie są w przedmiotowym planie miejscowym przeznaczone pod zabudowę niezwiązaną z produkcją leśną;

7. na terenach oznaczonych symbolami:

- 36MN zostało wyznaczone na rysunku planu za pomocą nieprzekraczalnych linii zabudowy w odległości 4 m od granicy (konturu) lasu oznaczonego symbolem 48ZL;
 - 37MN zostało wyznaczone na rysunku planu w odległości od 3 do 8,5 m od granicy lasu oznaczonego symbolem 48ZL;
 - 41MN zostało wyznaczone na rysunku planu za pomocą nieprzekraczalnych linii zabudowy w odległości 8 m od granicy (konturu) lasu oznaczonego symbolem 54ZL
- (tereny usytuowane na arkuszu 12), podczas gdy tereny lasów oznaczone symbolami: 38ZL, 29ZL, 48ZL i 54ZL, nie są w przedmiotowym planie miejscowym, przeznaczone pod zabudowę niezwiązaną z produkcją leśną.

Biorąc pod uwagę powyższe, organ nadzoru stwierdza, że ustalenia części graficznej, w tym zakresie, 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 wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, 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 przedmiotowym planie miejscowym **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**. Tym samym należy stwierdzić, że ustalenia części graficznej, zawarte na rysunku planu miejscowego, w tym zakresie, nie spełniają również wymogów art. 15 ust. 2 pkt 7 i 9 ustawy o p.z.p. oraz § 7 pkt 6 i § 8 ust. 2 zd. 1 ww. rozporządzenia.

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.

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: *„Słuszne 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. Kolidują, czy też wzajemnie wykluczają 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 przeznaczzonego 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 stanowi tym samym istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego.

Dokonując analizy przedmiotowej uchwały stwierdzono także, że narusza ona również ustalenia obowiązującego Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Celestynów przyjętego uchwałą Nr 177/16 Rady Gminy Celestynów z 27 października 2016 r., zwanego dalej „*Studium*”.

Wiążący charakter studium wynika z przepisu art. 9 ust. 4 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „*Ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych*”, ale również z przepisu art. 15 ust. 1 zd. 1 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „*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, wraz z uzasadnieniem.*” oraz art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., w myśl którego plan miejscowy uchwała rada gminy po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Szczególny charakter studium i jego znaczenie w procesie planistycznym podkreśla ustawodawca w art. 27 ustawy o p.z.p. stanowiąc, iż zmiana studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane. Jednocześnie, stosownie do art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Skoro zarówno plan miejscowy, jak i studium składają się z części tekstowej i graficznej, a ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, to w celu zbadania czy ustalenia planu miejscowego nie naruszają ustaleń studium konieczne jest nie tylko porównanie części graficznej (rysunku) planu i studium, ale również tekstu planu z tekstem studium. Zakres i sposób tego związania uzależniony jest od ustaleń zawartych w studium, od zakresu i szczegółowości ustaleń w części tekstowej, a także stopnia powiązania części tekstowej z częścią graficzną. Zawsze jednak – niezależnie od zawartości części tekstowej i części graficznej studium – podstawę stwierdzenia, że plan miejscowy nie narusza ustaleń studium, w rozumieniu art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., stanowią łącznie część tekstowa oraz część graficzna planu miejscowego i studium.

Istotnym wydaje się fakt, iż w studium nie tylko dokonuje się kwalifikacji poszczególnych obszarów gminy i ich przeznaczenia, ale również określa się m.in. minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne, co wynika wprost z § 6 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz. U. Nr 118, poz. 1233). Chociaż studium nie ma mocy aktu powszechnie obowiązującego, nie jest aktem prawa miejscowego, to jako akt planistyczny określa politykę przestrzenną gminy i bezwzględnie wiąże organy gminy przy sporządzeniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Przedstawione stanowisko potwierdza orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego: „*Ustalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, którego ustalenia muszą być zgodne z ustaleniami studium*” (wyrok NSA z 8 czerwca 2011 r., sygn. akt I OSK 481/11, LEX nr 862582).

Określone obszary gminy mogą być zatem przeznaczone w planie miejscowym pod zabudowę lub funkcję danego rodzaju, jeśli wcześniej w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, gmina wskaże te obszary, jako przewidziane pod taką zabudowę lub taką funkcję. Podobnie należy traktować ustalone w studium minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne. **Ustalenia planu miejscowego są konsekwencją zapisów studium.** W ramach uprawnień wynikających z władztwa planistycznego gmina może zmienić w planie miejscowym dotychczasowe przeznaczenie określonych obszarów gminy, ale tylko w granicach zakreślonych ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. **Ustalone w studium minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne, również wiążą organy gminy przy sporządzaniu planu miejscowego, zaś zmiana tych parametrów może zostać dokonana jedynie poprzez zmianę ustaleń studium.**

W ocenie organu nadzoru, określenie innego przeznaczenia terenu, czy też ustalenie innych wskaźników zagospodarowania terenu lub parametrów kształtowania zabudowy (tzw. parametrów urbanistycznych) w planie miejscowym niż w studium, należy zakwalifikować, jako istotne naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego, co stanowi przesłankę do stwierdzenia jego nieważności w całości lub części (poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru podzielił, m.in. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 12 lutego 2013 r., sygn. akt II OSK 2460/12).

Analiza rysunku Studium, określającego kierunki zagospodarowania przestrzennego oraz tekstu Studium prowadzi do wniosku, iż wbrew opisanej powyżej zasadzie, ustalenia planu odnoszące się do terenów oznaczonych symbolami: **1U i 2U** pozostają w sprzeczności z ustaleniami Studium w zakresie określonych w nim wskaźników urbanistycznych.

Zgodnie z częścią graficzną Studium przedstawiającą kierunki zagospodarowania przestrzennego (vide załącznik 3 do uchwały Nr 177/16), tereny oznaczone w planie miejscowym symbolem **1U i 2U** zostały określone symbolem **ME3**, jako obszary zabudowy mieszkaniowo-przyrodnicze, dla których określono następujące standardy i wskaźniki zagospodarowania terenu: minimalna powierzchnia biologicznie czynna dla działek budowlanych o funkcji mieszkaniowej, zagrodowej, letniskowej, usługowej: **70 %** - ME2, **ME3**, 60% - ME1, ME5, 50% - ME4 (vide str. 121 załącznika nr 1 do uchwały w sprawie Studium), podczas gdy w ustaleniach zawartych w **§ 20 pkt 3 lit. f** uchwały wskaźnik minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej dla tych terenów został określony na poziomie **20%**.

Organ nadzoru wskazuje, że z ustaleń części tekstowej Studium zawartej na str. 116 i 117 w ramach określonej polityki przestrzennej gminy wynika, że: „*Podane parametry i wskaźniki urbanistyczne zagospodarowania przestrzennego wyodrębnionych w Studium obszarów dotyczą nowych terenów zabudowy (obecnie niezagospodarowanych). W planach miejscowych dopuszcza się możliwość weryfikacji podanych w Studium parametrów i wskaźników w zależności od czynników terenowych i ich zmianę **jednak nie więcej niż o 10 %** podanych w niniejszym Studium wartości, o ile jest to zgodne z przepisami dotyczącymi form ochrony przyrody. W odniesieniu do istniejących terenów zabudowy, w obrębie których obecnie przekroczone są wskazane w niniejszym Studium parametry i wskaźniki urbanistyczne, **dopuszcza się usankcjonowanie w planach miejscowych obecnego zagospodarowania, wskazując iż nie należy zwiększać różnicy pomiędzy wartościami progowymi podanymi w Studium, a wartościami wynikającymi ze stanu istniejącego.**”.*

Należy jednak podkreślić, iż zmniejszając wskaźnik minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej o 10 %, wskaźnik ten byłby wyższy od minimalnego określonego w przedmiotowym planie (uwzględniając te ustalenia studium wskaźnik ten winien wynosić co najmniej 63%, zaś w planie miejscowym określono go na poziomie 20%).

Odnosząc się w tym miejscu do wyjaśnień gminy Celestynów (pismo z 20 listopada 2018 r. znak: RGNiGP.6721.2.2017) stanowiących odpowiedź na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 7 listopada 2018 r., znak: WNP-I.4131.194.2018.AK, organ nadzoru nie podziela stanowiska, że „Powierzchnia biologicznie terenu w chwili obecnej stanowi ok. 20 % powierzchni działki budowlanej. Zastosowanie tym samym odstępstw wskazanych w studium nie powoduje naruszenia jego ustaleń. Stan zagospodarowania terenów uniemożliwia zastosowanie wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej dla strefy funkcjonalno-przestrznej ME3.”

Organ nadzoru wskazuje, że stosownie do dyspozycji art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2016 r., poz. 1629 z późn. zm.) „Podstawę planowania gospodarczego, planowania przestrzennego, wymiaru podatków i świadczeń, oznaczania nieruchomości w księgach wieczystych, statystyki publicznej, gospodarki nieruchomościami oraz ewidencji gospodarstw rolnych stanowią dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków.” Z danych zawartych w ewidencji gruntów i budynków wynika, iż działka oznaczona numerem ewidencyjnym 797, o powierzchni 0,4832 ha położona w obrębie Dąbrówka, stanowi tereny oznaczone w planie miejscowym symbolami 1U i 2U.

Stosownie do przepisu § 60 ust. 1 pkt 3 i 4 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. z 2016 r. poz. 1034 z późn. zm.) danymi ewidencyjnymi dotyczącymi działki ewidencyjnej są m.in. pole powierzchni działki ewidencyjnej, a także informacje określające pola powierzchni konturów użytków gruntowych i klas bonitacyjnych w granicach działki ewidencyjnej. W odniesieniu do działki oznaczonej numerem ewidencyjnym 797 z obrębu Dąbrówka z ewidencji gruntów wynikają następujące użytki gruntowe:

- B (tereny mieszkaniowe) 0,2434 ha, stanowiące 50,4 % powierzchni ogólnej działki;
- Lzr-PsV (grunty zadrzewione i zakrzewione na użytkach rolnych) 0,1191 ha, stanowiące 24,7% powierzchni ogólnej działki;
- Lzr-RV (grunty zadrzewione i zakrzewione na użytkach rolnych) 0,1052 ha, stanowiące 21,7% powierzchni ogólnej działki;
- W-PsV (grunty pod rowami) 0,0155 ha, stanowiące 3,2% powierzchni ogólnej działki.

Skoro zatem, zgodnie z przytoczonymi zapisami ewidencji gruntów i budynków działka numer 797 posiada grunty zadrzewione i zakrzewione o powierzchni 0,2243 ha, które zajmują blisko 46% powierzchni ogólnej działki, stanowiącej jednocześnie oba tereny oznaczone symbolami 1U i 2U, to nie można uznać iż powierzchnia biologicznie czynna stanowi „ok. 20 %” (ponad połowę mniej). Zaznaczyć również należy, iż w odniesieniu do terenów 1U i 2U zastosowanie znajdzie zapis studium w brzmieniu: „W odniesieniu do istniejących terenów zabudowy, w obrębie których obecnie przekroczone są wskazane w niniejszym Studium parametry i wskaźniki urbanistyczne, dopuszcza się usankcjonowanie w planach miejscowych obecnego zagospodarowania, wskazując iż nie należy zwiększać różnicy pomiędzy wartościami progowymi podanymi w Studium, a wartościami wynikającymi ze stanu istniejącego.” Tym samym skoro wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej, w związku z istniejącym zagospodarowaniem terenu, jest niższy niż określony w Studium na poziomie 70% to w związku z cytowanymi powyżej ustaleniami Studium, nie może być on niższy niż stan istniejący.

Biorąc pod uwagę istniejący stan zagospodarowania odzwierciedlony w zapisach ewidencji gruntów i budynków wskazać należy, iż z wyliczeń organu nadzoru wynika, że teren oznaczony symbolem:

- 1U, o powierzchni ok. 0,3050 ha, z czego grunty zadrzewione i zakrzewione na użytkach rolnych stanowią 0,088 ha, co oznacza, iż powierzchnia biologicznie czynna tego terenu wynosi, w stanie istniejącym, ca 29%, a zatem brak podstaw prawnych do określenia tego wskaźnika na niższym poziomie, tj. na poziomie 20%;

- 2U, o powierzchni ok. 0,11 ha, w całości stanowi grunt zadrzewiony i zakrzewiony na użytkach rolnych, a tym samym powierzchnia biologicznie czynna tego terenu wynosi, w stanie istniejącym 100%, a to oznacza konieczność zastosowania wskaźnika określonego w Studium na poziomie 70%.

Tym samym ustalenia dla terenów zabudowy usługowej, oznaczonych symbolami 1U i 2U, zawarte w § 20 pkt 3 lit. f uchwały stoją w ewidentnej sprzeczności z ustaleniami Studium. **Wskazać przy tym należy, iż z przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. wynika, że określenie minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej jest obligatoryjnym elementem ustaleń planu miejscowego, co oznacza, iż zgodnie z wolą ustawodawcy nie może pozostać w obrocie prawnym uchwała bez minimalnego wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej.**

Wskazane powyżej ustalenia stanowią o naruszeniu przez plan miejscowy, ustaleń części tekstowej Studium, w zakresie wskaźnika dotyczącego powierzchni biologicznie czynnej co stanowi o naruszeniu art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1, w związku z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Powyższe stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego. Tym samym niezbędne jest stwierdzenie nieważności ustaleń części tekstowej oraz graficznej planu w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 1U i 2U.

Poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru, w zakresie zgodności planu miejscowego ze studium podzielono m.in. w prawomocnych orzeczeniach Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia:

- 26 maja 2015 r., w sprawie sygn. akt II OSK 1353/14;
- 23 czerwca 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 3154/13;
- 12 czerwca 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 66/13;
- 15 stycznia 2013 r., w sprawie sygn. akt II OSK 2236/12;
- 16 listopada 2010 r., w sprawie sygn. akt II OSK 1904/10.

W kontekście powyższych 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 ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. W przedmiotowej sprawie doszło do naruszenia, w sposób istotny, zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w części.

Do istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego doszło poprzez brak spełnienia m.in. dyspozycji:

- art. 1 ust. 2 pkt 5, art. 15 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 6, 7 i 9 ustawy o p.z.p. oraz § 2 pkt 6 i § 4 pkt 6 i 7 rozporządzenia w sprawie projektu planu, w związku z § 271 ust. 8 i 8a rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie w zakresie szczególnych warunków zagospodarowania terenów i ograniczeń w ich użytkowaniu oraz sposobu określenia linii zabudowy;
- art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 oraz art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. w zakresie zgodności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ze Studium.

Istotność powyższych naruszeń należy również kwalifikować przez pryzmat rozwiązań przestrzennych w nim przyjętych.

Organ nadzoru wskazuje, że naruszenia nieistotne to naruszenia drobne, mało znaczące, nie dotyczące 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 13 kwietnia 2006 r., sygn.

akt II SA/Sz 1174/05, LEX nr 296073). Ustalenia, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym, mają istotny wpływ na przyjęte rozwiązania przestrzenne, które byłyby inne gdyby zastosowano obowiązujące przepisy, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr 430/18 Rady Gminy Celestynów z 18 października 2018 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla miejscowości Dąbrówka i części miejscowości Stara Wieś”, w zakresie ustaleń, o których mowa w *petitum* niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, 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

Zdzisław Szipera

