

Sygn. akt IV SA/Wa 2728/20



WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 29 kwietnia 2021 roku

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Anna Sękowska
Sędziowie	Sędzia WSA Aneta Dąbrowska (spr.)
	Sędzia WSA Anna Sidorowska – Ciesielska

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu **29 kwietnia 2021 roku**
sprawy ze skargi **Wojewody Mazowieckiego**
na uchwałę **Rady Gminy Raszyn**
z dnia **28 grudnia 2015 roku** nr **XVII/170/15**
w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

- I. **stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w odniesieniu do ustaleń części tekstowej i graficznej w zakresie w jakim dopuszcza do realizacji zabudowy w odległości mniejszej niż 150 m od obiektu wojskowego, w ramach terenu oznaczonego symbolem 2U/UC;**
- II. **zasądza od Gminy Raszyn na rzecz skarżącego Wojewody Mazowieckiego kwotę 480 (czteryście osiemdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.**



Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem

Marcin Woźniak

Starszy sekretarz sądowy

UZASADNIENIE

Wojewoda Mazowiecki (dalej jako: „skarżący”) wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie skargę na uchwałę Nr XVII/170/15 Rady Gminy Raszyn z 28 grudnia 2015 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części terenów położonych we wsi Falenty w Gminie Raszyn rejon ul. Sokołowskiej (dalej jako: „uchwała” czy „plan”). Zaskarżonej uchwale zarzucono naruszenie art. 17 pkt 6 lit. b tiret czwarte ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym [(Dz. U. z 2020 r. poz. 293, z późn. zm.) - dalej w skrócie: „u.p.z.p.”] w związku z art. 14 ust. 3 pkt 8 ustawy z 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej [(Dz. U. z 2019 r. poz. 1541, z późn. zm.) – dalej w skrócie: „u.p.o.o.”], a także art. 15 ust. 1 u.p.z.p. - w zakresie zgodności z przepisami odrębnymi i art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p. przez brak uwzględnienia całkowitego zakazu zabudowy w odległości mniejszej niż 150 m od obiektu wojskowego i wniesiono o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały, w odniesieniu do ustaleń części tekstowej oraz graficznej, w zakresie w jakim dopuszcza do realizacji zabudowy w odległości mniejszej niż 150 m od obiektu wojskowego, w ramach terenu oznaczonego symbolem 2U/UC oraz zasądzenie na rzecz skarżącego kosztów postępowania według norm przepisanych.

We wstępnej części uzasadnienia skargi zwrócono uwagę na fakt, że organ nadzoru 1 lutego 2016 r. znak: LEX-I.4131.4.2016.BŁ (Dz. Urz. Woj. Maz. z 5 lutego 2016 r. poz. 1118) wydał już rozstrzygnięcie nadzorcze stwierdzające nieważność uchwały Nr XVII/170/15 Rady Gminy Raszyn z 28 grudnia 2015 r. w zakresie ustaleń: - części tekstowej oraz graficznej w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 1U/UC, § 3 ust. 1 pkt 2 lit. c uchwały w odniesieniu do sformułowania: „(...) - ZP (...)”; § 10 ust. 1 pkt 1 lit. a i b uchwały w odniesieniu do sformułowania: „(...) nowo wydzielanych” wskazując jednocześnie na możliwość kontynuowania przez organ wykonawczy gminy, w trybie art. 28 ust. 2 u.p.z.p., procedury planistycznej na podstawie uchwały Nr XXXIX/433/2013 Rady Gminy Raszyn z 31 lipca 2013 r. Następnie wskazano, że organ nadzoru działając na wniosek Wojewódzkiego Sztabu Wojskowego w Warszawie z 22 października 2020 r. (5664/20), nr sprawy: WSZW-WAR-W0.0731.589.2020 zobligowany był do dokonania ponownej analizy ww. uchwały. W wyniku przeprowadzonej oceny zgodności uchwały z przepisami prawnymi, organ nadzoru stwierdził, że naruszone

także zostały, w sposób istotny zasady sporządzania planu miejscowego poprzez brak uwzględnienia całkowitego zakazu zabudowy w odległości mniejszej niż 150 m od obiektu wojskowego w ramach terenu oznaczonego symbolem 2U/UC oraz tryb sporządzania planu miejscowego i właściwości organów, o których mowa w art. 14 ust. 3 pkt 8 u.p.o.o. w zw. z art. 17 pkt 6 lit. b tiret czwarte u.p.z.p. - co na mocy art. 28 ust. 1 u.p.z.p. winno skutkować nieważnością tej uchwały we wnioskowanym zakresie.

Skarżący podkreślił, że z analizy ww. uchwały, a także dokumentów załączonych do ww. Wniosku, nie wszystkie czynności zostały dokonane w sposób prawidłowy, ponieważ Wójt Gminy Raszyn nie uwzględnił całkowitego zakazu zabudowy w odległości mniejszej niż 150 m od obiektu wojskowego, o którym mowa w piśmie Szefa Wojewódzkiego Sztabu Wojskowego w Warszawie (2718/15) z 8 października 2015 r., stanowiącym odpowiedź na pismo Wójta Gminy Raszyn z 29 września 2015 r., znak: UPP.6721.5.2013 w sprawie ponownego uzgodnienia projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wraz z prognozą oddziaływania na środowisko. Z informacji zawartej w przywołanym wyżej piśmie Szefa Wojewódzkiego Sztabu Wojskowego w Warszawie wynika, że teren objęty planem znajduje się w bezpośrednim sąsiedztwie kompleksu wojskowego K - 3796 (CRN Puchały), który na mocy decyzji Nr 393/MON Ministra Obrony Narodowej z 30 września 2014 r. w sprawie ustalenia terenów zamkniętych w resorcie obrony narodowej (Dz. Urz. MON z 03.10.2014 r., poz. 321) stanowi teren zamknięty. Obiekt CRN Puchały zakwalifikowany został przez Radę Ministrów jako szczególnie ważny dla bezpieczeństwa i obronności państwa co przemawia za koniecznością objęcia terenu przylegającego do obiektu szczególnym nadzorem. Użytkownik ww. kompleksu wojskowego, tj. Centrum Wsparcia Teleinformatycznego Sił Zbrojnych postulował o wprowadzenie całkowitego zakazu zabudowy w odległości mniejszej niż 150 m od obiektu wojskowego. Tymczasem zgodnie z treścią planu (§ 11 pkt 3, § 3 ust. 1 pkt 2 lit. a oraz pkt 3 lit. b, § 4 ust. 1 pkt 2, § 16 ust. 1) nie wprowadzono całkowitego zakazu zabudowy w odległości mniejszej niż 150 m od obiektu wojskowego w ramach terenu oznaczonego symbolem 2U/UC. Potwierdza to np. pismo Szefa Wojewódzkiego Sztabu Wojskowego w Warszawie (1031/16) z 29 marca 2016 r. Ponadto w procedurze planistycznej brak uzgodnienia projektu planu miejscowego z właściwym organem wojskowym. Zgodnie z postanowieniami art. 1 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. uwzględnia się zwłaszcza potrzeby obronności i bezpieczeństwa

Sygn. akt IV SA/Wa 2728/20

państwa, w tym przypadku powinien zostać uwzględniony zakaz zabudowy w odległości 150 m od kompleksu wojskowego K-3796. Powyższe, w ocenie organu nadzoru, stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego i istotne naruszenie trybu uchwalania planu.

Skarżący zauważył, że obecnie przesłany, po rozstrzygnięciu nadzorczym, do zaopiniowania projekt dokumentu planistycznego nie uwzględnia zgłoszonych potrzeb Sił Zbrojnych RP, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego części terenów położonych we wsi Falenty w Gminie Raszyn - rejon ul. Sokołowskiej wraz z prognozą oddziaływania na środowisko i nie został uzgodniony. Postanowienie Nr 3/2016 z 12 maja 2016 r. wydane przez Szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 w związku z art. 144 Kodeksu postępowania administracyjnego, utrzymujące w mocy postanowienie Szefa Wojewódzkiego Sztabu Wojskowego Nr 1031/16 z 29 marca 2016 r. zostało skontrolowane przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie. Wyrokiem z 15 maja 2017 r. (sygn. akt IV SA/Wa 1800/16), ww. Sąd - po rozpoznaniu sprawy ze skargi Wójta Gminy Raszyn na postanowienie w przedmiocie odmowy uzgodnienia projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego - oddalił skargę.

Skarżący wskazał, że z woli samego ustawodawcy obligatoryjnym elementem planu miejscowego, stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 7 i 9 u.p.z.p., jest określenie zarówno granic i sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów, o których mowa w art. 15 ust. 1 u.p.z.p., jak również określenie szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy. Konkretyzację przedmiotowych przepisów odnaleźć możemy na gruncie rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), który formułuje wymogi zarówno w odniesieniu do części tekstowej, jak 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. W ocenie organu nadzoru, w ustaleniach przedmiotowego planu miejscowego, w granicach strefy ochronnej terenu zamkniętego nie zostały w pełni uwzględnione ograniczenia

Sygn. akt IV SA/Wa 2728/20

wprowadzające całkowity zakaz zabudowy w odniesieniu do strefy ochronnej wokół wojskowego terenu zamkniętego, naruszając przez to przytoczone powyżej przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie ze stanowiskiem Wojewódzkiego Sztabu Wojskowego, realizacja zabudowy na terenie oznaczonym symbolem 2U/UC, stwarzać będzie zagrożenie dla jawności obiektu wojskowego oraz zakłócać może pracę urządzeń znajdujących się na terenie kompleksu wojskowego.

Wskazane w skardze naruszenia, stanowią istotne naruszenie zasad oraz trybu sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w części.

Rada Gminy Raszyn – w odpowiedzi na skargę – wniosła o oddalenie skargi. W motywach wskazała, że zgodnie z obowiązującym planem miejscowym zasadnicza część działki nr ew. 30 położonej we wsi Falenty przy Alei Krakowskiej i ul. Sokołowskiej znajduje się na terenie usług, w tym handlu o powierzchni sprzedaży powyżej 2000m² oznaczonym symbolem 2/U/UC. Ponadto północna część ww. działki znajduje się w granicach strefy ochronnej terenu zamkniętego (150 m od granic terenu zamkniętego), dla którego obowiązują m. in. postanowienia § 11 planu. Działki wokół terenu zamkniętego od 1994 r. w planie zagospodarowania przestrzennego Gminy Raszyn były terenami z ograniczonym prawem zabudowy. Podobnie w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Raszyn (uchwała Nr 76/XIX/99 Rady Gminy Raszyn z dnia 16 grudnia 1999 r.) tereny te zostały przeznaczone pod zabudowę z obowiązującymi w strefie ograniczeniami w zainwestowaniu w postaci zakazu zabudowy mieszkaniowej, zakładów produkujących artykuły żywności, zakładów żywienia zbiorowego oraz zakładów przechowujących żywność. Zgodnie z ustaleniami obowiązującego Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Raszyn (uchwała Nr LX/590/14 Rady Gminy Raszyn z dnia 21 października 2014 r.) w strefie obowiązują ograniczenia w zainwestowaniu: zakaz zabudowy mieszkaniowej, zakładów produkujących artykuły żywności, zakładów żywienia zbiorowego oraz zakładów przechowujących żywność. Te ograniczenia w zagospodarowaniu i korzystaniu z terenów zostały „powielone” w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Projekt obowiązującego miejscowego planu

Sygn. akt IV SA/Wa 2728/20

zagospodarowania przestrzennego części terenów położonych we wsi Falenty w Gminie Raszyn - rejon ul. Sokołowskiej został dwukrotnie przekazany do uzgodnienia do Wojewódzkiego Sztabu Wojskowego w Warszawie, w tym po raz pierwszy został uzgodniony na podstawie art. 25 ust. 2 ww. ustawy poprzez nieprzedstawienie w odpowiednim terminie swojego stanowiska (udostępnienie projektu w dniu 8.12.2014 r.). Ponownie projekt ww. planu uznano za uzgodniony, gdyż w piśmie znak 2718/15 z 8.10.2015 r. Wojewódzki Szef Sztabu Wojskowego nie zawarł warunków, na jakich możliwe było uzgodnienie projektu z powołaniem podstawy prawnej nowo określonych warunków, a wnioskował o *"uwzględnienie w opracowanym planie zagospodarowania przestrzennego wskazanej strefy ochronnej oraz rozważenie możliwości wprowadzenia wyżej wymienionego postulatu użytkownika kompleksu wojskowego"*. W ocenie tutejszego organu stanowisko to miało charakter postulatu. W trakcie trwającej procedury planistycznej ustanowienie strefy ochronnej wokół kompleksu wojskowego K-3796 w Falentach nie było uregulowane żadnym przepisem prawa. Zasięg strefy wokół przedmiotowego terenu zamkniętego oraz zakaz w niej całkowitej zabudowy nie wynikał również z Decyzji Nr 42/MON Ministra Obrony Narodowej z 4 marca 2016 r. w sprawie ustalenia terenów zamkniętych w resorcie obrony narodowej. Utraciło moc rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 7 maja 2004 r w sprawie sposobu uwzględniania w zagospodarowaniu przestrzennym potrzeb obronności i bezpieczeństwa państwa (Dz. U. Nr 125 z 2004 r. poz. 1309). Organ wskazując na art. 24 ust. 2 u.p.z.p. podniósł, że Wojewódzki Sztab Wojskowy nie określi warunków, na jakich uzgodnienie może nastąpić albo nie powoła podstawy prawnej uzasadniającej ich określenie. Dotyczy to również sytuacji, w której ograniczy się on jedynie do zajęcia negatywnego stanowiska w odniesieniu do projektu planu. Ponadto swoje stanowisko uzgadniający powinien zająć w trybie art. 106 k.p.a., gdyż tylko wtedy istnieje możliwość złożenia zażalenia do organu wyższej instancji. Nie zostało to zakwestionowane przez Wojewodę Mazowieckiego w rozstrzygnięciu nadzorczym z 1 lutego 2016 r., który badał legalność procedury uchwalania ww. planu miejscowego.

Z kolei załączone do wniosku Wojewódzkiego Sztabu Wojskowego w Warszawie kopie dokumentów odnoszą się do niezakończonych jeszcze procedury planistycznej dotyczącej wyłącznie części planu, co do której Wojewoda Mazowiecki ww. rozstrzygnięciem stwierdził nieważność. W związku z czym zgodnie z art. 28

Sygn. akt IV SA/Wa 2728/20

ust. 2 u.p.z.p. Wójt Gminy Raszyn ponowił czynności, o których mowa w art. 17, w zakresie niezbędnym do doprowadzenia do zgodności projektu planu z przepisami. Dokumenty te nie dotyczyły procedury planistycznej obowiązującego (zaskarżonego) już miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W świetle powyższego Rada nie zgodziła się z zarzutami skargi.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył co następuje:

Uprawnienia wojewódzkich sądów administracyjnych, określone przepisami art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2021 r., poz. 137) oraz art. 3 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi [(Dz. U. z 2019 r., poz. 2325) - dalej w skrócie: "p.p.s.a."], polegają na kontroli działalności administracji publicznej sprawowanej pod względem zgodności z prawem. Kontrola ta – stosownie do art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a. - obejmuje orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego. Aktem takim jest zaskarżona uchwała.

Ocena legalności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dokonywana jest z uwzględnieniem art. 28 ust. 1 u.p.z.p. Stosownie do wskazanej normy, nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części powodują istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie. Regulacja ta wyznacza sposób kontroli sądowej. Wyrok sądu administracyjnego stwierdzający nieważność uchwały w sprawie planu miejscowego może być wydany w przypadku zaistnienia co najmniej jednej z podstaw nieważności wymienionych w art. 28 ust. 1 u.p.z.p. Tryb postępowania odnosi się do sekwencji czynności podejmowanych przez organy w celu doprowadzenia do uchwalenia planu miejscowego. Z kolei zasady sporządzania aktów planistycznych wiążą się z merytoryczną zawartością takich aktów, a więc części tekstowej i graficznej oraz innych załączników, określonych w nim ustaleń, jak również standardów dokumentacji planistycznej. Wymogi co do zawartości planu miejscowego określone są w art. 15 ust. 1 i art. 17 pkt 4, art. 20 ust. 1 u.p.z.p., wymogi wprowadzanych ustaleń wyznacza art. 15 ust. 2 i 3 tej ustawy, natomiast standardy dokumentacji planistycznej (materiałów planistycznych, skali opracowań kartograficznych, stosowanych oznaczeń, nazewnictwa, standardów oraz

sposobów dokumentowania prac planistycznych) określa wydane na podstawie upoważnienia zawartego w art. 16 ust. 2 u.p.z.p. ww. rozporządzenie Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu zagospodarowania przestrzennego (tak wyrok NSA z 25.06.2015 r., II OSK 1328/15).

W przedmiotowym postępowaniu sądowoadministracyjnym przedmiotem kontroli Sądu pod względem legalności była uchwała Nr XVII/170/15 Rady Gminy Raszyn z dnia 28 grudnia 2015 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części terenów położonych we wsi Falenty w Gminie Raszyn – rejon ul. Sokołowskiej. Uchwała została zakwestionowana przez skarżącego w zakresie nieustalenia zakazu zabudowy w strefie ochronnej terenu zamkniętego – obiektu wojskowego i uchwalenia planu pomimo negatywnego uzgodnienia projektu uchwały planistycznej.

Przechodząc do oceny zgodności z prawem zaskarżonej uchwały należy wskazać, że zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej oraz zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy - przyjmując ład przestrzenny i zrównoważony rozwój za podstawę tych działań określa ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (art. 1 ust. 1 pkt 1 i 2 u.p.z.p.). Ustawa reguluje kwestie dotyczące planowania i zagospodarowania przestrzennego na terenie gminy, w tym postępowania zmierzającego do określenia, przez właściwą do tego radę gminy, przeznaczenia terenów, oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy – co następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

W planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa (art. 1 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p.). Obronność i bezpieczeństwo państwa są wartościami bez których uwzględnienia nie jest możliwa realizacja art. 5 Konstytucji. Zgodnie z tym przepisem, Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium oraz bezpieczeństwa obywateli. Tereny o charakterze zastrzeżonym ze względu na obronność i bezpieczeństwo państwa, określone przez właściwych ministrów i kierowników urzędów centralnych to tereny zamknięte w rozumieniu art. 2 pkt 9 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. - Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2020 r. poz. 2052). I zgodnie z art. 2 pkt 11 u.p.z.p. ilekroć w ustawie o planowaniu i

zagospodarowaniu przestrzennym jest mowa o „terenie zamkniętym” to należy przez to rozumieć teren zamknięty, o którym mowa w art. 2 pkt 9 ww. ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne. Władztwo planistyczne gminy nie obejmuje terenów zamkniętych, którymi są często tereny wojskowe (art. 3 ust. 1 ustawy). W odniesieniu do terenów zamkniętych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego ustala się tylko granice tych terenów oraz granice ich stref ochronnych. W strefach ochronnych ustala się ograniczenia w zagospodarowaniu i korzystaniu z terenów, w tym zakaz zabudowy (art. 4 ust. 3 u.p.z.p.). Również art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p. stanowi, że w planie miejscowym określa się obowiązkowo szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy i w zależności od potrzeb granice terenów zamkniętych, i granice stref ochronnych terenów zamkniętych (art. 15 ust. 3 pkt 7 u.p.z.p. Z kolei w studium określa się w szczególności granice terenów zamkniętych i ich stref ochronnych (art. 10 ust. 2 pkt 15 u.p.z.p.). Są to podstawy prawne do ustanowienia stref ochronnych w gminnych aktach planistycznych. Nadto, wójt, burmistrz albo prezydent miasta po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego kolejno występuje o uzgodnienie projektu planu z właściwymi organami wojskowymi, ochrony granic oraz bezpieczeństwa państwa (art. 17 pkt 6 lit. b tire 4 u.p.z.p.). Konkretyzacja tych przepisów następuje na gruncie rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), które formułuje wymogi zarówno w odniesieniu do części tekstowej, jak części graficznej planu miejscowego. 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.

Zarzut skarżącego znajduje swoje źródło w ustaleniach planu dotyczących przeznaczenia terenu oznaczonego zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 2 lit. a i pkt 3 lit. b u.p.z.p. części tekstowej planu symbolem U/UC (oznaczającego przeznaczenie pod usługi, w tym handlu o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m²), a w przełożeniu na część graficzną – na rysunku planu symbolami 1U/UC i 2U/UC, które odpowiednio od strony zachodniej i północnej graniczą z terenem zamkniętym położonym poza

Sygn. akt IV SA/Wa 2728/20

terenem objętym zaskarżoną uchwałą. Niemniej, jak wskazał skarżący, teren oznaczony symbolem 1U/UC nie został objęty przedmiotową skargą w związku z przywołanym w skardze rozstrzygnięciem nadzorczym z 1 lutego 2016 r. i rozpoczętą procedurą zmiany planu w tej części. Zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 2 lit. a oraz pkt 3 lit. b uchwały, na rysunku planu zostały oznaczone graficznie następujące ustalenia i informacje, zgodnie z zamieszczoną legendą: przeznaczenie terenów - oznaczone na rysunku planu kolorami, identyfikatorami literowymi i numerami obejmujące usługi, w tym handlu o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m² - U/UC; szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu - granica strefy terenu zamkniętego. Postanowienia planu w zakresie terenu oznaczonego symbolem 2U/UC, obejmującego działkę o numerze ewidencyjnym 30, w § 11 pkt 3 dotyczącym szczególnych warunków zagospodarowania terenu oraz ograniczeń w jego użytkowaniu ustalają dla obszaru w granicach strefy ochronnej terenu zamkniętego w odległości do 150 m od linii rozgraniczających tego terenu - zakaz lokalizowania zakładów produkujących artykuły żywnościowe, żywienia zbiorowego i przechowujących żywność. Na rysunku planu stanowiącym załącznik nr 1 dla terenu oznaczonego symbolem 2U/UC wyznacza się nieprzekraczalne linie zabudowy, w tym linię biegnącą w granicy strefy ochronnej terenu zamkniętego, tj. w odległości mniejszej niż 150 m od obiektu wojskowego. Przez linię zabudowy nieprzekraczalnej, według § 4 ust. 1 pkt 2 uchwały, należy rozumieć linię określającą najmniejszą dopuszczalną odległość zewnętrznego lica ściany budynku w stosunku do: a) linii rozgraniczających; b) elementów krajobrazu, w szczególności górnych krawędzi skarp rowów melioracyjnych, cieków i zbiorników wodnych, od których tę linię wyznaczono, bez wysuniętych poza ten obrys takich elementów jak: schody, podjazdy, okapy, otwarte ganki i zadaszenia, balkony o szerokości do 1,5 m. Dalej w § 16 ust. 1 uchwały w ustaleniach dla terenów usług, w tym handlu o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m², oznaczonych na rysunku planu symbolem 2U/UC: 1. Ustala się przeznaczenie terenów: podstawowe: usługi nieuciążliwe, usługi handlu, w tym o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m² oraz z zakresu obsługi komunikacji - w szczególności stacje paliw i stacje obsługi samochodów i uzupełniające: urządzenia budowlane, budynki gospodarcze, garaże i miejsca parkingowe, zieleni urządzona, obiekty małej architektury, infrastruktura techniczna; 3) dopuszczalne: drogi wewnętrzne; 2. Ustala się zasady kształtowania zabudowy i wskaźniki zagospodarowania terenu oraz zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego,

Sygn. akt IV SA/Wa 2728/20

m. in.: wysokość zabudowy – nie więcej niż 21 m i nie więcej niż 28 m w strefie zabudowy specjalnej, powierzchnię zabudowy – nie więcej niż 85 %, parametry dotyczące urządzeń reklamowych – wysokość nie może być wyższa niż 40 m.

Z powyższych ustaleń planu wynika, że w granicach planistycznych została ustalona strefa ochronna terenu zamkniętego w odległości 150 m od obiektu wojskowego. Strefą tą została objęta część działki o numerze ewidencyjnym 30, a teren planistyczny został oznaczony symbolem 2U/UC. W ramach ustalonej strefy ochrony wyznaczono nieprzekraczalną linię zabudowy i określono przeznaczenie podstawowe (usługi nieuciążliwe, usług handlu i z zakresu obsługi komunikacyjnej, np. stacje paliw) oraz uzupełniające (np. garaże i miejsca parkingowe, urządzenia budowlane). Ostatecznie ustalono zasady kształtowania zabudowy i wskaźniki zagospodarowania terenu oraz zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego. Oznacza to, że nie wprowadzono postulowanego przez organ wojskowy zakazu zabudowy. Tymczasem Szef Wojewódzkiego Sztabu Wojskowego w Warszawie w uzgodnieniu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z 8 października 2015 r. podał, że: teren objęty planem znajduje się w bezpośrednim sąsiedztwie kompleksu wojskowego K - 3796 (CRN Puchały); na mocy decyzji Nr 393/MON Ministra Obrony Narodowej z 30 września 2014 r. w sprawie ustalenia terenów zamkniętych w resorcie obrony narodowej (Dz. Urz. MON z 03.10.2014 r., poz. 321) stanowił teren zamknięty; obiekt CRN Puchały zakwalifikowany też został przez Radę Ministrów jako szczególnie ważny dla bezpieczeństwa i obronności państwa co przemawia za koniecznością objęcia terenu przylegającego do obiektu szczególnym nadzorem. Z uzgodnienia tego jednocześnie więc wynikał postulat o wprowadzenie całkowitego zakazu zabudowy w odległości mniejszej niż 150 m od obiektu wojskowego. W tej sytuacji i wobec wskazania, że przy planowaniu przestrzennym jedną z wartości jaką należy brać pod uwagę jest bezpieczeństwo państwa należy zauważyć, że organ uchwałodawczy był zobowiązany rozważyć zakaz zabudowy. Granice przedmiotowej strefy ochronnej wokół kompleksu wojskowego zostały ustalone w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Raszyn przyjętym uchwałą Nr LX/590/14 Rady Gminy Raszyn z dnia 21 października 2014 r. Natomiast stanowisko organu wojskowego wyrażone w wyżej przedstawiony sposób, w ocenie Sądu, wbrew argumentacji skargi, nie mogło zostać uznane za odmowę uzgodnienia projektu zaskarżonego planu, a z kolei wbrew argumentacji Rady, zawierało podstawowe

Sygn. akt IV SA/Wa 2728/20

składniki postanowienia, jako aktu wydanego w trybie art. 106 k.p.a.

Jeżeli chodzi o możliwość wprowadzenia zakazu zabudowy w strefie ochronnej obszaru zamkniętego, to wynika ona – w razie braku przepisów szczególnych – z art. 4 ust. 3 zdanie drugie u.p.z.p. Przepis ten może nasuwać co najwyżej wątpliwości interpretacyjne, czy zakaz zabudowy jest obligatoryjnym zakazem obowiązującym w strefie ochronnej, czy jest to tylko jeden z możliwych, tj. najdalej idący, sposób ograniczenia w zagospodarowaniu i korzystaniu z terenów położonych w strefach ochronnych. Mając na uwadze konstytucyjną zasadę ochrony własności (art. 21 i 64 Konstytucji RP) należy przyjąć, że zakaz zabudowy jest jednym z dopuszczalnych ograniczeń obowiązujących w strefie ochronnej. O treści ograniczeń - w odniesieniu do stref ochronnych wokół wojskowych terenów zamkniętych - decyduje organ wojskowy uzgadniający projekt planu miejscowego. (wyrok WSA w Warszawie z 15.05.2017 r., IV SA/Wa 1800/16).

W sprawie brak wątpliwości, że organ uchwałodawczy mając za podstawę powyższe był zobowiązany rozważyć dopuszczalność zakazu zabudowy w granicach 150 m strefy ochronnej, skoro taki postulat został zawarty w treści uzgodnienia Wojewódzkiego Sztabu Wojskowego. Z materiału planistycznego wynika, że realizacja zabudowy na terenie oznaczonym symbolem 2U/UC stwarzać będzie zagrożenie dla jawności obiektu wojskowego oraz zakłócać może pracę urządzeń znajdujących się na terenie kompleksu wojskowego. Na takim też stanowisku stanął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w prawomocnym wyroku z 15 maja 2017 r. (IV SA/Wa 1800/16) oddalający skargę Gminy na postanowienie utrzymujące w mocy postanowienie o odmowie uzgodnienia projektu planu. W wyroku tym WSA w Warszawie przedmiotowy obiekt wojskowy zaliczony został do obiektów kategorii I i uznany przez Radę Ministrów jako obiekt szczególnie ważny dla bezpieczeństwa i obronności państwa. Obiekt ten w czasie pokoju służy do zapewnienia łączności radiowej szczebla strategicznego oraz operacyjnego w sieciach radiowych dowodzenia i kierowania, alarmowania oraz zapewnienia łączności z Polskimi Kontyngentami Wojskowymi pełniącymi służbę poza granicami kraju w ramach misji wojskowych NATO i UE. Dodatkowo w K-3796 wykorzystywana jest łączność radioliniowa pomiędzy CRN a Centrum Radiowo Odbiorczym (Warszawa, ul. Żwirki i Wigury), w związku z powyższym należy mieć na uwadze, że wysoka zabudowa zlokalizowana w bezpośredniej bliskości (tj. do 150 m) mogłaby zakłócić relacje łączności radiowej niezbędne do utrzymania

systemu łączności, a tym samym negatywnie wpłynąć na funkcjonowanie systemu dowodzenia i kierowania Siłami Zbrojnymi RP. Ponadto, przedmiotowy zakaz zabudowy służy ochronie Centrum Radiowo Nadawczego przed inwigilacją i atakami terrorystycznymi, w tym: koniecznością zachowania zdolności operacyjnych obiektu oraz umożliwienia pododdziałom ochrony prowadzenia skutecznej ochrony obiektu. Przedmiotowe naruszenie stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określonych powyższą regulacją ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, co spowodowało konieczność stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały we wnioskowanej przez skarżącego części.

Natomiast, skoro Sąd uznał, że Gmina Raszyn uzyskała pozytywne uzgodnienie przedmiotowego projektu planu miejscowego, to nie można mówić o istotnym naruszeniu trybu jego sporządzania, pociągającym za sobą skutek stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w zakresie, o którym mowa w petitum niniejszej skargi. W przeciwnym wypadku plan już w ww. rozstrzygnięciu nadzorczym winien być objęty taką kwalifikacją.

W kontekście treści skargi, należy jeszcze podkreślić, że słusznie skarżący zauważył, że organ nie mógł powoływać się m. in. na pismo Szefa Wojewódzkiego Sztabu Wojskowego w Warszawie z 29 marca 2016 r., jako odpowiedź na pismo Wójta Gminy Raszyn z 7 marca 2016 r. o uzgodnienie projektu planu miejscowego na podstawie art. 17 pkt 6 lit. b w związku z art. 28 ust. 2 u.p.z.p., albowiem dokumentacja ta powstała po uchwaleniu zaskarżonej uchwały i nie dotyczyła procedury planistycznej obowiązującego już miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Innymi słowy, treść dokumentów załączonych do wniosku z 22 października 2020 r. nie mogła wpłynąć na ustalenia planistyczne zakończone zaskarżoną uchwałą z 2015 r.

Wykazane naruszenie doprowadziło do stanu unormowanego w art. 28 ust. 1 u.p.z.p., co oznacza za zasadne stwierdzenie nieważności zaskarżonego planu we wnioskowanej w skardze części na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. O kosztach orzeczono na podstawie art. 200 w zw. z art. 205 § 2 p.p.s.a.



Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem

Marcin Woźniak

Starszy sędzią sądowy