



WOJEWODA MAZOWIECKI  
Nr LEX-I.4131.155.2013.BŁ

Warszawa, 10 stycznia 2014 r.

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594, 645 i 1318)

**stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XXXVIII/390/2013 Rady Gminy Nadarzyn z dnia 28 listopada 2013 r. w sprawie *uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla działki o nr ew. 65 położonej we wsi Parole w Gminie Nadarzyn*, w części dotyczącej ustaleń:

- § 9 pkt 2 lit. b uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) z możliwością zastosowania indywidualnych dominant wynikających z konstrukcji i technologii obiektów”;
- § 10 pkt 2 uchwały;
- § 10 pkt 3 uchwały;
- § 11 pkt 3 lit. b uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) stały (...)”;
- § 11 pkt 3 lit. c uchwały.

## UZASADNIENIE

Rada Gminy Nadarzyn, na sesji w dniu 28 listopada 2013 r., podjęła uchwałę Nr XXXVIII/390/2013 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla działki o nr ew. 65 położonej we wsi Parole w Gminie Nadarzyn.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r. poz. 647 z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”.

Stosownie do zapisów art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p., miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, uchwalanym zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. Art. 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.

Zgodnie z ustaleniami 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.

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

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

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.

Ustawa o p.z.p., zgodnie z dyspozycją art. 1 ust. 1, określa m.in. zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej oraz zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczenia terenów na określone cele oraz ustalenia zasad ich zagospodarowania i zabudowy, przyjmując ład przestrzenny i zrównoważony rozwój za podstawę tych działań.

Zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy o p.z.p., w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym należy uwzględnić szereg wartości, w tym m.in.:

- wymagania ład przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury (art. 1 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p.);
- wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej (art. 1 ust. 2 pkt 4 ustawy o p.z.p.);
- wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia (art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p.).

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

W przedmiotowej sprawie doszło zarówno do naruszenia zasad, jak również do istotnego naruszenia trybu sporządzania planu miejscowego, co na mocy art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., oznacza konieczności wyeliminowania, części ustaleń (wskazanych w *petitum* rozstrzygnięcia nadzorczego) uchwały z obrotu prawnego.

Uszczegółowienie wspomnianego na wstępie art. 1 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., można odnaleźć w art. 15 ust. 2 pkt 6, zgodnie z którym: „***W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów***”. Powyższe wynika również z rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), zwanego dalej „*rozporządzeniem w sprawie planu*”. W § 4 pkt 6 ww. rozporządzenia, zawarty został wymóg dotyczący standardu zapisywania ustaleń projektu tekstu planu miejscowego, z którego wynika, że **ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać** w szczególności określenie linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej, a także gabarytów i **wysokości projektowanej zabudowy** oraz geometrii dachu.

Ustalenie zatem maksymalnej wysokości zabudowy należy do obowiązkowych elementów treści planu miejscowego. Warto przy tym zaznaczyć, iż pojęcie „maksymalnej wysokości zabudowy”, jest pojęciem zbiorczym i zawiera pojęcia dotyczące wysokości szeregu obiektów stanowiących zabudowę, a zatem nie tylko budynków. Dlatego też, organ nadzoru uważa, iż ustalenie normy otwartej, niedookreślonej, w zakresie istotnego wskaźnika zabudowy, jakim jest maksymalna wysokość zabudowy, jest niedopuszczalne.

Uchwalony plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego (art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p.), czego konsekwencją jest to, że należy on do przepisów prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które go ustanowiły. Jego ustalenia są więc wiążące. Powinien on przetwarzać normę ogólną i abstrakcyjną w normę konkretną i indywidualną, zawierając ustalenia wynikające z art. 15 ustawy o p.z.p. tak, aby w sposób czytelny określić sposób wykonywania prawa własności nieruchomości położonych w obrębie obowiązywania danego planu miejscowego. Zatem normy zamieszczane w akcie o randze źródła prawa powinny mieć charakter zamknięty.

Rada Gminy Nadarzyn, dla terenu usług, oznaczonych symbolem U, zawarła normę otwartą w zakresie formułowania ustaleń dotyczących określenia maksymalnej wysokości obiektów sportowych i rekreacyjnych. W § 9 pkt 2 lit. b uchwały, ustaliła: „wysokość: (...) b) dla obiektów sportowych i rekreacyjnych – nie więcej niż 15m z **możliwością zastosowania indywidualnych dominant wynikających z konstrukcji i technologii obiektów**”. Z powyższego ustalenia wynika, iż maksymalna wysokość zabudowy, nie została de facto określona w akcie prawa miejscowego, i wynikać ona będzie dopiero z projektu budowlanego, co ewidentnie narusza art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p.

Mając powyższe na uwadze, koniecznym było stwierdzenie nieważności ustaleń § 9 pkt 2 lit. b uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) z **możliwością zastosowania indywidualnych dominant wynikających z konstrukcji i technologii obiektów**”.

Stosownie do art. 14 ustawy o p.z.p. „(...) rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego”, której „integralną częścią (...) jest załącznik graficzny przedstawiający granice obszaru objętego projektem planu”. Tym samym określenie granic obszaru objętego projektem planu należy do wyłącznych uprawnień rady gminy i następuje w uchwale o przystąpieniu do sporządzenia planu i tylko rada w drodze zmiany uchwały o przystąpieniu, może dokonać zmiany granic opracowywanego projektu planu. W przedmiotowej sprawie, granice obszaru, dla którego będzie sporządzony przyszły plan miejscowy, ostatecznie zostały określone w uchwale Nr XXII/222/2012 Rady Gminy Nadarzyn z dnia 25 lipca 2012 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla działki o nr ew. 65 położonej we wsi Parole w Gminie Nadarzyn. Zatem ustalenia planu, mogą jedynie dotyczyć obszaru, który został określony w załączniku do ww. uchwały. Tymczasem ustalenia, o których mowa w:

- § 10 pkt 2 uchwały, w brzmieniu: „nakaz zapewnienia rezerwy terenu w liniach rozgraniczających dróg, zabezpieczającej możliwość budowy urządzeń inżynierskich: wodociągu rozbiorczego, gazociągu, linii elektroenergetycznych średnich i niskich napięć, kanalizacji teletechnicznej, przewodów kanalizacji sanitarnej oraz urządzeń służących odprowadzeniu wód opadowych i roztopowych, w tym rowów melioracyjnych, drenaży kanalizacji deszczowej”;
- § 10 pkt 3 uchwały, w brzmieniu: „w przypadku braku możliwości spełnienia warunków § 10 pkt 1 i 2, dopuszcza się lokalizację systemów infrastruktury technicznej na terenach o innym przeznaczeniu”,

wykraczają poza granice obszaru objętego planem miejscowym.

Cały obszar objęty planem miejscowym, przeznaczony został pod tereny usług i stanowi jedną jednostkę terenową określoną symbolem U. Teren ten jest jednocześnie działką oznaczoną numerem ewidencyjnym 65 z obrębu Parole, jednostka ewidencyjna Nadarzyn, będącą własnością Gminy Nadarzyn. Zatem ustalenia § 10 pkt 2 i 3 uchwały, odnoszące się do terenów dróg i innych terenów niebędących własnością gminną (a także Skarbu Państwa), nie dotyczą obszaru zawartego w granicach przedmiotowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Tym samym, zdaniem organu nadzoru, konieczne jest stwierdzenie nieważności ustaleń § 10 pkt 2 i 3 uchwały.

Zgodnie z art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p., w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia. Konkretyzację ww. przepisu możemy odnaleźć na gruncie art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p. Stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p., w planie miejscowym określa się bowiem szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy. Ponadto z § 2 pkt 6 rozporządzenia w sprawie planu, określenie sposobów zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy,

winiem odbywać się poprzez sformułowanie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów.

Zgodnie z ustaleniami § 11 pkt 3 uchwały: „dla obszarów – w granicach pasa technologicznego napowietrznej linii elektroenergetycznej średniego napięcia 15 kV tzn. w odległości po 5m od osi linii w każdą stronę: a) nakaz zagospodarowania terenów zgodnie z przepisami odrębnymi prawa energetycznego; b) **zakaz lokalizacji pomieszczeń przeznaczonych na stały pobyt ludzi**; dopuszcza się lokalizowanie miejsc postojowych c) w przypadku likwidacji lub przebudowy linii na kablową ograniczenia w realizacji zagospodarowania terenu tracą moc”.

Z przytoczonych powyżej ustaleń § 11 pkt 3 lit. b uchwały, wynika, że w ww. strefie wykluczona została lokalizacja pomieszczeń przeznaczonych tylko na **stały pobyt ludzi**, przy czym w planie przeznaczają się teren oznaczony symbolem U pod zabudowę: usług celu publicznego (w tym: oświaty, kultury, zdrowia, sportu i rekreacji), usług handlu oraz mieszkaniową wielorodzinną. Tymczasem, zgodnie z wymogiem § 314 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 75, poz. 690 z późn. zm.), „**Budynek z pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi nie może być wzniesiony na obszarach stref, w których występuje przekroczenie dopuszczalnego poziomu oddziaływania pola elektromagnetycznego, określonego w przepisach odrębnych dotyczących ochrony przed oddziaływaniem pól elektromagnetycznych**”. Podkreślić przy tym należy, iż zgodnie z § 4 ww. rozporządzenia, pomieszczenia przeznaczone na pobyt ludzi są pomieszczeniami przeznaczonymi zarówno na stały, jak i na czasowy pobyt ludzi.

Organ nadzoru wskazuje ponadto, że ustalenia cytowanego wyżej § 11 pkt 3 lit. c uchwały, zostały sformułowane na wypadek zdarzenia przyszłego i niepewnego i oznacza de facto zmianę ustaleń planu miejscowego, bez zachowania procedury, zgodnie z wymogiem art. 27 ustawy o p.z.p.

Z literalnego brzmienia art. 27 ustawy o p.z.p. wynika, iż zmiana studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane. Oznacza to tym samym, że zmiana planu, prowadząca do uchylenia części jego ustaleń, nie może być dokonana z pominięciem trybu przewidzianego w ustawie. Wszystkie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego muszą być dokonywane z zachowaniem procedury planistycznej (wyrok NSA w Warszawie z dnia 1 grudnia 2010 r., Sygn. akt II OSK 1980/10). Zdaniem organu nadzoru, utrata mocy obowiązującej części ustaleń planu (tj. ich uchylenie), bez zachowania ustawowej procedury określonej w art. 14 – 20 ustawy o p.z.p. stanowi istotne naruszenie trybu jej sporządzenia, w rozumieniu art. 28 ust. 1, w związku z art. 27 ustawy o p.z.p.

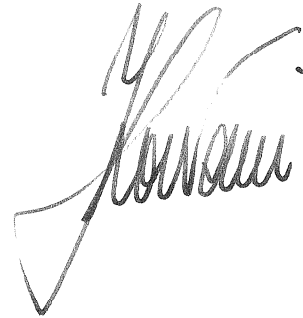
Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XXXVIII/390/2013 Rady Gminy Nadarzyn z dnia 28 listopada 2013 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla działki o nr ew. 65 położonej we wsi Parole w Gminie Nadarzyn, w części dotyczącej ustaleń:

- § 9 pkt 2 lit. b uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) z możliwością zastosowania indywidualnych dominant wynikających z konstrukcji i technologii obiektów”;
- § 10 pkt 2 uchwały;
- § 10 pkt 3 uchwały;
- § 11 pkt 3 lit. b uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) stały (...)”;
- § 11 pkt 3 lit. c uchwały,

co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania w tym zakresie, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

Gminie, w świetle art. 98 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

Wojewoda Mazowiecki:  
*Jacek Kozłowski*

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Jacek Kozłowski', written in a cursive style.