



WOJEWODA MAZOWIECKI  
Nr LEX-I.4131.15.2014.BŁ

Warszawa, 18 marca 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 XLV/463/14 Rady Miejskiej w Wyszkowie z dnia 13 lutego 2014 r. w sprawie *uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Wyszkowa dla ulicy Graficznej oraz części ulic Pułtuskiej i Leśnej*, w części ustaleń, zawartych w tekście oraz rysunku planu miejscowego, dotyczącej jednostki terenowej U2, stanowiącej teren usług nieuciążliwych.

## UZASADNIENIE

Rada Miejska w Wyszkowie, na sesji w dniu 13 lutego 2014 r., podjęła uchwałę Nr XLV/463/14 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Wyszkowa dla ulicy Graficznej oraz części ulic Pułtuskiej i Leśnej.

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. 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.

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 ładu 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 do naruszenia, zarówno zasady sporządzania planu, jak i, w sposób istotny, trybu sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co na mocy art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., oznacza konieczność wyeliminowania, części ustaleń (wskazanych w petitum rozstrzygnięcia nadzorczego) uchwały z obrotu prawnego.

Rada Miejska w Wyszkanie ustaliła przeznaczenie dla jednostki terenowej U2: „1) przeznaczenie podstawowe – usługi nieuciążliwe, 2) przeznaczenie uzupełniające – zabudowa mieszkaniowa” (*quod vide* § 26 uchwały). Jednakże, stosownie do ustaleń § 29 pkt 4 uchwały, zabudowa w ramach jednostki terenowej U2, zgodna z ww. przeznaczeniem, będzie możliwa dopiero, pod warunkiem skablowania lub likwidacji istniejących linii elektroenergetycznych. Zatem uchwałodawca, uzależnił możliwość dokonania określonych czynności przewidzianych w ustaleniach planu, w odniesieniu do jednostki terenowej U2, od uwzględnienia warunku, o którym mowa w § 29 pkt 4 uchwały. Przy czym z ustaleń dotyczących zasad modernizacji, rozbudowy i budowy infrastruktury technicznej, nie wynika obowiązek skablowania czy likwidacji linii elektroenergetycznych na ww. terenie, bądź też jej przesunięcia poza jednostkę U2. Ustalenia § 23 pkt 2 uchwały, w brzmieniu: „sieć elektroenergetyczna szczególnie średniego i niskiego napięcia powinna być, w miarę możliwości technicznych i ekonomicznych, realizowana jako podziemna”, również w kontekście ustaleń § 23 pkt 3 uchwały, nie można traktować bowiem jako takiego nakazu, a więc obowiązku.

W związku z powyższym Rada Miejska w Wyszkanie naruszyła przepis art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym w planie miejscowym określa się obowiązkowo „(...) przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania”. Określenie przeznaczenia terenu oraz zasad zagospodarowania w planie miejscowym, winno być określone w sposób jednoznaczny, nie budzący jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych w tym zakresie. Ponadto ustalenie § 29 pkt 4 uchwały, umożliwiające zagospodarowanie terenu zgodnie z planem zostało sformułowane na wypadek zdarzenia przyszłego i niepewnego. Zdaniem organ nadzoru, uzależnianie przeznaczenia terenu od zaistnienia zdarzeń przyszłych i niepewnych, 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. Powyższe stanowisko podzielił również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie m.in. w wyrokach: z dnia 20 listopada 2013 r., Sygn. akt IV SA/Wa 1550/13, z dnia 28 lutego 2013 r. Sygn. akt IV SA/Wa 2595/12 (wszystkie opubl. orzeczenia.nsa.gov.pl).

Z ustaleń przedmiotowego planu wynika zatem z jednej strony możliwość realizacji zabudowy, w związku z ustalonym przeznaczeniem terenu, określonymi wskaźnikami i parametrami

kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, jak również w związku z określeniem na rysunku planu miejscowego liniami zabudowy, wskazującymi na obszar tzw. „*ruchu budowlanego*”. Z drugiej strony z ustaleń § 29 pkt 4 uchwały, wynika że zabudowa możliwa jest dopiero po wykonaniu określonych czynności, w bliżej nie określonym czasie. Co więcej z ustaleń przedmiotowego planu nie wynika, czy czynności te w ogóle zostaną kiedykolwiek dokonane.

Warto, przy tym zaznaczyć, iż zgodnie z rysunkiem planu, przez jednostkę terenową U2 przechodzi kilka napowietrznych linii elektroenergetycznych. Zgodnie zaś z wymogami § 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.), w brzmieniu: „*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*” oraz § 4 „*Pomieszczenia przeznaczone na pobyt ludzi dzielą się na: 1) pomieszczenia przeznaczone na stały pobyt ludzi, w których przebywanie tych samych osób w ciągu doby trwa dłużej niż 4 godziny, 2) pomieszczenia przeznaczone na czasowy pobyt ludzi, w których przebywanie tych samych osób w ciągu doby trwa od 2 do 4 godzin włącznie*”. Biorąc pod uwagę powyższe przepisy zabudowa terenu U2 na funkcje, o których mowa w § 26 uchwały, nie jest możliwa, zwłaszcza, wobec faktu dopuszczenia funkcji mieszkaniowej. Ponadto, skoro plan zakazuje „*nasadzeń pod liniami elektroenergetycznymi drzew i krzewów tych gatunków, których naturalna wysokość może przekraczać 3m*” (quod vide § 27 pkt 4 uchwały), to tym bardziej wątpliwe jest dopuszczenie na mocy powyższych ustaleń planu realizacji zabudowy o wysokości 12 metrów, przy czym organ nadzoru wziął pod uwagę zarówno przebieg przez teren U2 istniejących linii elektroenergetycznych, jak również brak jednoznacznego nakazu likwidacji, przebudowy lub przeniesienia linii przebiegającej przez ten teren. Niejako na marginesie wskazać również należy, iż na sąsiednich terenach, przez które przebiegają te same linie elektroenergetyczne Rada Miejska w Wyszkanie wprowadziła zakaz zabudowy.

Plan miejscowy, będąc aktem prawa miejscowego, ma zawierać normy określające konkretne przeznaczenie każdego odcinka terenu objętego regulacją bez podawania warunków, a także bez uzależniania tego przeznaczenia lub jego realizacji od jakichkolwiek zdarzeń przyszłych lub niepewnych. Tego rodzaju warunki lub zastrzeżenia mogą znajdować się wyłącznie w przepisach odrębnych.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XLV/463/14 Rady Miejskiej w Wyszkanie z dnia 13 lutego 2014 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Wyszkanie dla ulicy Graficznej oraz części ulic Pułtuskiej i Leśnej, w części ustaleń, zawartych w tekście oraz rysunku planu miejscowego, dotyczącej jednostki terenowej U2, stanowiącej teren usług nicuciążliwych, 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

