



WOJEWODA MAZOWIECKI  
Nr LEX-I.4131.120.2014.BŁ

Warszawa, 9 września 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, 1318 i z 2014 r. poz. 379 i 1072)

### stwierdzam nieważność

uchwały Nr 472/LII/2014 Rady Miejskiej w Serocku z dnia 31 lipca 2014 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Serock – sekcja B, powiat legionowski, woj. mazowieckie, w części dotyczącej ustaleń:

- § 25 ust. 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „ (...) stały (...) ”,
- § 26 ust. 1 uchwały, w zakresie sformułowania: „ (...) o szerokości 15,0 m, mierzonej od osi gazociągu, (...) ”,
- załącznika graficznego, w odniesieniu do pasa terenu o szerokości 10 m, licząc po 5 m w obie strony od osi linii elektroenergetycznych WN 110 kV, w zakresie w jakim wynika z niego możliwość realizacji budynków,
- załącznika graficznego, w odniesieniu do strefy kontrolowanej gazociągów wysokiego ciśnienia, w zakresie w jakim wynika z niego możliwość realizacji budynków,
- § 34 uchwały oraz załącznika graficznego w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: MN18, MN19, MN20, MN21 i MN22,
- § 37 uchwały oraz załącznika graficznego, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem MN/U15.

## UZASADNIENIE

Rada Miejska w Serocku, na sesji w dniu 31 lipca 2014 r., podjęła uchwałę Nr 472/LII/2014 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Serock – sekcja B, powiat legionowski, woj. mazowieckie.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5, art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz na podstawie art. 20 ust. 1 i art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r. poz. 647 z późn. zm., w brzmieniu przed wejściem w życie ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami <Dz. U. Nr 130, poz. 871>), 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.

W myśl art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p., kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy do zadań własnych gminy. Biorąc pod uwagę powyższe oraz mając na uwadze dyspozycję art. 20 ust. 2 ustawy o p.z.p., kontrola organu nadzoru w tym przedmiocie nie dotyczy celowości czy słuszności dokonywanych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego rozstrzygnięć, lecz ogranicza się jedynie do badania zgodności z prawem podejmowanych uchwał, a zwłaszcza przestrzegania zasad planowania przestrzennego oraz, określonej ustawą, procedury planistycznej.

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 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.

Jedną z podstawowych zasad sporządzania planu miejscowego ustawodawca uregulował w art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym, 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.

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 „1) zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej, 2) 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”.

Zasady sporządzania planu miejscowego rozumiane, jako wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy, dotyczące m.in. zawartych w akcie planistycznym ustaleń [vide Z. Niewiadomski (red.), Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Warszawa 2004, s. 253], określa m.in. art. 15 ustawy o p.z.p.

Z wnioskiem tym korespondują rezultaty wykładni systemowej. Zgodnie bowiem z art. 1 ust. 2 ustawy o p.z.p., w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym należy uwzględnić szereg wartości, w tym m.in. w tym m.in.:

- wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury (art. 1 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p.),
- walory architektoniczne i krajobrazowe (art. 1 ust. 2 pkt 2 ustawy o p.z.p.),
- wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia (art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p.),
- prawo własności (art. 1 ust. 2 pkt 7 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 dyspozycją, art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p. „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”. Organ nadzoru wskazuje, że ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przybierają formę częściowo ogólną - jak zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego, zabytków budowy systemów komunikacji, infrastruktury technicznej, parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu. Natomiast w części szczegółowej przybierają formę konkretną ustalając bezpośrednio w terenie granice obszarów i linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu. W niektórych przypadkach ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego mogą zawierać przepisy techniczno - budowlane, **komplementarne** w stosunku do przepisów zawartych w rozporządzeniach wykonawczych do ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r. poz. 1409 z późn. zm.). Jednym z takich rozporządzeń jest rozporządzenie 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.). Przedmiotowe rozporządzenie ustala warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać budynki i związane z nimi urządzenia, ich usytuowanie na działce budowlanej oraz zagospodarowanie działek przeznaczonych pod zabudowę, zapewniające spełnienie wymagań art. 5 i 6 ustawy Prawo budowlane. Zgodnie z art. 6 Prawa budowlanego dla działek budowlanych lub terenów, na których jest przewidziana budowa obiektów budowlanych lub funkcjonalnie powiązanych zespołów obiektów budowlanych, należy zaprojektować odpowiednie zagospodarowanie, zgodnie z wymaganiami określonymi w art. 5 ww. ustawy. Zagospodarowanie działki budowlanej dotyczy m.in. kwestii usytuowania budynku (przepisy § 11 – 13 ww. rozporządzenia), dojazdów i dojść (przepisy § 14 – 16 ww. rozporządzenia), miejsc postojowych dla samochodów osobowych (przepisy § 18 – 21 ww. rozporządzenia), miejsc gromadzenia odpadów stałych (przepisy § 22 – 25

ww. rozporządzenia), uzbrojenia technicznego działki i odprowadzenia wód powierzchniowych (przepisy § 22 – 25 ww. rozporządzenia).

Skoro 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, to 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 szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy. Ponadto, z § 2 pkt 6 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”, określenie sposobów zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy, winien odbywać się poprzez sformułowanie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów.

Zgodnie z ustaleniami § 25 ust. 2 uchwały: „*Ustala się strefę techniczną napowietrznych linii elektroenergetycznych SN 15kV o szerokości 5,0 m licząc od osi linii, wyznaczoną na rysunku planu, w której obowiązuje zakaz sytuowania budynków z pomieszczeniami przeznaczonymi na stały pobyt ludzi oraz nasadzeń drzew i krzewów tych gatunków, których naturalna wysokość może przekraczać 3m*”. Z przytoczonych powyżej ustaleń § 25 ust. 2 uchwały wynika, że w ww. strefie wykluczona została lokalizacja pomieszczeń przeznaczonych tylko **na stały pobyt ludzi**, przy czym w planie przeznacza się m.in. tereny pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną (np. jednostki terenowe: MN2, MN3 i MN10), czy pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną i usług nieuciążliwych (np. jednostki terenowe: MN/U14 i MN/U16). Natomiast, zgodnie z wymogiem § 314 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, „*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.**

Biorąc pod uwagę wskazane powyższe przepisy oraz ustalenia planu, uznać należy, że uchwała narusza przepisy § 314 i § 4 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, w zakresie ochrony przed promieniowaniem jonizującym i polami elektromagnetycznymi, w związku z art. 1 ust. 2 pkt 5 i art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., co uzasadnia konieczność stwierdzenia nieważności tej części uchwały, która wprowadza ograniczenia w lokalizacji pomieszczeń przeznaczonych na **stały pobyt ludzi.**

Na podstawie wspomnianego na wstępie 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 planie miejscowym określa się obowiązkowo, między innymi, przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania (ust. 2 pkt 1) i linie zabudowy (ust. 2 pkt 6). Ocenie legalności podlega zarówno treść uchwały przyjmującej plan miejscowy, jak i załączniki, czyli m.in. część graficzna. W judykaturze utrwalony jest pogląd, że ewidentna sprzeczność pomiędzy treścią uchwały a jej częścią graficzną narusza zasady sporządzenia planu miejscowego i w konsekwencji powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części, zgodnie z art. 28 ww. ustawy. Co więcej sprzeczność taka stanowi również o naruszeniu § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie planu, który stanowi, że „*Na projekcie rysunku planu miejscowego*

*stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego”.*

W kontekście powyższego naruszenia, na szczególną uwagę zasługuje wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 czerwca 2009 r., Sygn. akt II OSK 1854/08 „(...) *miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa miejscowego, stanowiący o ograniczeniach w sposobie wykonywania prawa własności, winien stanowić o tym w sposób „czytelny i budzący jak najmniej wątpliwości interpretacyjnych”*”.

Przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały, doszło do powstania ewidentnej sprzeczności pomiędzy zapisami części tekstowej a częścią graficzną. Otóż stosownie do ustaleń § 25 ust. 1 uchwały, ustalono ograniczenia w zagospodarowaniu terenów znajdujących się w strefie technicznej napowietrznych linii elektroenergetycznych WN 110 kV, wyznaczonej na rysunku planu, „(...) *w której obowiązuje zakaz sytuowania: 1) budynków z pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi; 2) **budynków innych niż określone w pkt 1 w odległości 5,0 m;** 3) drzew i krzewów tych gatunków, których naturalna wysokość może przekraczać 3 m*”.

Ustalenia w powyższym zakresie winny być skorelowane z ustaleniami części graficznej, tymczasem z rysunku planu miejscowego, wynika możliwość sytuowania budynków ww. strefie, w tym także w strefie, w której zgodnie z dyspozycją § 25 ust. 1 pkt 2 uchwały, wprowadzono zakaz sytuowania jakichkolwiek budynków. W załączniku nr 1 do uchwały, określono bowiem nieprzekraczalne linie zabudowy, wskazujące na obszar tzw. „*ruchu budowlanego*”, z których wynika wprost możliwość realizacji zabudowy jednostek terenowych: MN6, MN11, MN17, MN18, MN/U4, MN/U6, MN/U8, MN/U15, MN/U16, MN/U17, UP1, UP3, UT1, MNe1, R6, MN/U/ZR1, na których ustalono strefę techniczną napowietrznych linii elektroenergetycznych WN 110kV. Co więcej, nieprzekraczalne linie zabudowy „*przecinają*” ww. linie elektroenergetyczne. **Tym samym pomimo, zakazu o którym mowa w § 25 ust. 1 pkt 2 uchwały, z jej części graficznej wynika wprost możliwość, nie tylko realizacji budynków innych niż przeznaczonych na pobyt ludzi, w odległości 5,0 m od osi linii elektroenergetycznych, ale również możliwość powstawania budynków bezpośrednio pod tym liniami.** Wskazać przy tym należy, iż możliwość sytuowania budynków wynika z samego rysunku planu miejscowego, także w powiązaniu z dyspozycją § 3 pkt 4 uchwały. W przywołanej jednostce redakcyjnej uchwały, zdefiniowano bowiem pojęcie nieprzekraczalnej linii zabudowy przez, którą należy rozumieć „*linię wyznaczoną na rysunku planu, określającą obszar, w granicach którego należy lokalizować nowo realizowane budynki i tymczasowe obiekty budowlane (...)*”.

W ustaleniach szczegółowych dla jednostek terenowych oznaczonych symbolami: MN6, MN11, MN17, MN18, MN/U4, MN/U6, MN/U8, MN/U15, MN/U16, MN/U17, UP1, UP3, UT1, MNe1, R6, R7, R12, R13 i MN/U/ZR1 istnieje odwołanie do dyspozycji § 25 ust. 1 uchwały, tymczasem w jej części graficznej nie rozróżniono nieprzekraczalnych linii zabudowy dla budynków: **z pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi i dla pozostałych.** Dlatego też, organ nadzoru celem doprowadzenia do spójności części tekstowej z częścią graficzną uchwały, zobligowany był do stwierdzenia nieważności:

– § 25 ust. 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *stały (...)*”;

– załącznika graficznego, w odniesieniu do pasa terenu o szerokości 10 m, licząc po 5 m w obie strony od osi linii elektroenergetycznych WN 110 kV, w zakresie w jakim wynika z niego możliwość realizacji budynków.

Stwierdzenie nieważności ww. części ustaleń załącznika graficznego, nie naruszy komunikatywności pozostałej części aktu prawnego.

Powstanie ewidentnej sprzeczności pomiędzy częścią tekstową i częścią graficzną dotyczy również innych ustaleń planu. Zgodnie z § 26 uchwały, „*1. Ustala się strefę kontrolowaną gazociągów*

wysokiego ciśnienia o szerokości 15,0 m, mierzonej od osi gazociągu, wyznaczoną na rysunku planu. 2. W strefie, o której mowa w ust. 1 ustala się: 1) **zakaz lokalizacji budynków**; 2) minimalną odległość miejsc postojowych dla samochodów od osi gazociągu – 10,0 m; 3) minimalną odległość drzew i krzewów od osi gazociągu - 5,0 m; 4) minimalną odległość przewodów kanalizacyjnych, kanałów sieci ciepłej, wodociągów, kabli elektroenergetycznych i telekomunikacyjnych w przebiegu równoległym od osi gazociągu – 8,0 m”.

Tymczasem analogicznie, jak w przypadku strefy technicznej napowietrznych linii elektroenergetycznych WN 110kV, w strefie kontrolowanej gazociągów wysokiego ciśnienia, na rysunku planu wrysowano nieprzekraczalne linie zabudowy „**przecinające**” ww. strefę. Z rysunku przedmiotowego planu wynika zatem możliwość sytuowania zabudowy bezpośrednio na gazociągu, jak i w strefach kontrolowanych, co pozostaje w sprzeczności z ustaleniami § 26 ust. 2 pkt. 1 uchwały.

Wskazać również należy, na sprzeczne ustalenia zawarte w § 26 ust. 1 uchwały, z których wynika, że określone na rysunku planu miejscowego szerokości stref kontrolowanych wynoszą 15,0 m od osi gazociągu, podczas gdy faktycznie określona szerokość owych stref jest zmienna.

Sporządzenie projektu planu miejscowego, zgodnie z przepisami odrębnymi, winno uwzględniać specyfikę zasad zagospodarowania strefy kontrolowanej od gazociągu, zgodnie z obowiązującymi w dacie podejmowania uchwały przepisami rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 26 kwietnia 2013 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać sieci gazowe i ich usytuowanie (Dz. U. 2013 poz. 640). Zgodnie z § 110 ww. rozporządzenia: „*Dla gazociągów wybudowanych: 1) przed dniem 12 grudnia 2001 r. lub dla których przed tym dniem wydano pozwolenie na budowę, 2) w okresie od dnia 12 grudnia 2001 r. do dnia wejścia w życie niniejszego rozporządzenia lub dla których w tym okresie wydano pozwolenie na budowę - stosuje się szerokość stref kontrolowanych określoną w załączniku nr 2 do rozporządzenia*”. Z kolei na podstawie § 111 rozporządzenia, utraciło swą moc obowiązującą rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 30 lipca 2001 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać sieci gazowe (Dz. U. Nr 97, poz. 1055). W tej sytuacji wyznaczenie stref kontrolowanych winno odbyć się na podstawie przepisów: § 10 ust. 1, § 110 pkt 1 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać sieci gazowe i ich usytuowanie, a także załącznika Nr 2 do ww. rozporządzenia. Z przedmiotowego załącznika wynika możliwość zmniejszenia szerokości strefy kontrolowanej, poprzez zastosowanie zmniejszenia naprężenia zredukowanego w ścianie rury. Stosownie do pisma Operatora Gazociągów Przesyłowych GAZ-SYSTEM S.A. Oddział w Rembelszczyźnie z dnia 25 maja 2010 r. dla gazociągu wysokiego ciśnienia 2xDN 500 PN 6,3 MPa relacji Rembelszczyzna – Włocławek obowiązują zmniejszone szerokości nie mniejsze jednak niż 15,0 m od osi gazociągu.

Przy rozpoznawaniu niniejszej sprawy kluczowym jest, że stosownie do wymogu § 10 ust. 1 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać sieci gazowe i ich usytuowanie, „*Dla gazociągów należy wyznaczyć, na okres ich użytkowania, strefy kontrolowane*”. Stosownie do wymogów § 10 ust. 3 i 4 tego rozporządzenia, „*3. W strefach kontrolowanych nie należy wznosić obiektów budowlanych, urządzać stałych składów i magazynów oraz podejmować działań mogących spowodować uszkodzenia gazociągu podczas jego użytkowania. 4. W strefach kontrolowanych nie mogą rosnąć drzewa w odległości mniejszej niż 2,0 m od gazociągów o średnicy do DN 300 włącznie i 3,0 m od gazociągów o średnicy większej niż DN 300, licząc od osi gazociągu do pni drzew. (...)*”.

Organ nadzoru wskazuje, że skoro zgodnie z wymogiem § 10 ust. 3 i 4 ww. rozporządzenia, w strefie kontrolowanej nie należy wznosić obiektów budowlanych, urządzać stałych składów i magazynów, to w sprzeczności ze wskazanymi powyżej warunkami technicznymi

oraz ustaleniami części tekstowej uchwały, pozostają wrysowane na rysunku planu, **nieprzekraczalne linie zabudowy w obrębie stref kontrolowanych**. Linie te zgodnie z § 6 pkt 3 uchwały, stanowią obowiązujące ustalenie planu miejscowego i stanowią granice lokalizacji nowych budynków (*vide* § 3 pkt 4 uchwały). Oznacza to tym samym, możliwość realizacji obiektów kubaturowych, zgodnie z przeznaczeniem ustalonym dla konkretnych jednostek terenowych.

Zatem organ nadzoru analogicznie, jak wyżej opisanym naruszeniu prawa stwierdza nieważność załącznika graficznego, w odniesieniu do:

- § 26 ust. 1 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) o szerokości 15,0 m, mierzonej od osi gazociągu, (...)”,
- załącznika graficznego, w odniesieniu do strefy kontrolowanej gazociągów wysokiego ciśnienia, w zakresie w jakim wynika z niego możliwość realizacji budynków.

Ustawa o p.z.p., jako podstawowy akt regulujący proces gospodarowania przestrzenią, zawiera regulacje w dwóch podstawowych obszarach: określa zasady kształtowania polityki przestrzennej przez organy administracji oraz określa zakres i sposób postępowania w sprawach przeznaczenia terenów na konkretne cele wraz z ustaleniem **zasad ich zagospodarowania i zabudowy**. Akt prawa miejscowego, jakim jest plan miejscowy, to pogodzenie interesów obywateli, wspólnot samorządowych i państwa w sprawach przeznaczenia terenów na określone cele i ustalenia **zasad ich zagospodarowania**. Zdaniem organu nadzoru określenie parametru kształtowania zabudowy, jakim jest maksymalna **wysokość zabudowy** jest jednym z zasadniczych instrumentów kształtowania ładu przestrzennego na danym terenie. Dlatego też, brak powyższego elementu w planie miejscowym, lub ustalenie ich w sposób niejednoznaczny, wprost narusza art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. i § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie planu i nie może zostać bez interwencji organu nadzoru.

Brzmienie art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p zostało zmienione z dniem 21 października 2010 r. przez art. 1 pkt 4 lit. a ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Jednakże zgodnie z art. 4 ust. 2 ww. ustawy „*Do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, w stosunku do których podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu lub studium, a postępowanie nie zostało zakończone do dnia wejścia w życie ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe*”. W przedmiotowej sprawie, uchwała intencyjna Nr 453/LV/2010 w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Serock – sekcja B, została podjęta w dniu 24 lutego 2010 r., a zatem przed dniem wejścia w życie ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Tym samym przepisy przejściowe, wynikające z art. 4 ust. 2 ww. ustawy, w zakresie uchwały Nr 472/LII/2014, będą miały tu zastosowanie. Zatem ustalenia przedmiotowej uchwały, winny być zgodne z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „***W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) 6) parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym linie zabudowy, gabaryty obiektów i wskaźniki intensywności zabudowy***”. Z kolei konkretyzację wyżej przytoczonego przepisu odnaleźć możemy w ustaleniach § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie planu, który stanowi, iż: „*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*”. Zdaniem organu nadzoru,

wyżej wymienione parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania dla terenów przewidzianych pod zabudowę (zwłaszcza kubaturową) w planach miejscowych, są elementami obligatoryjnymi.

Gmina realizując swoje uprawnienie i obowiązek, wynikający z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. (w zakresie określania *gabarytów obiektów*) i § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie planu (*wysokość projektowanej zabudowy*), określa wysokość zabudowy w planie miejscowym, jednostką metryczną z określeniem od jakiego punktu do jakiego punktu wysokość ta powinna być liczona. Uprawnienie takie wynika z istoty pojęcia wysokości, która jest pionową odległością pomiędzy dwoma punktami. Niezbędnym zatem jest podanie maksymalnej wysokości zabudowy, dla danej jednostki terenowej w planie miejscowym, w wymiarze metrycznym.

Tymczasem Rada Miejska w Serocku, dla jednostek terenowych oznaczonych symbolami: MN18, MN19, MN20, MN21, MN22, w ustaleniach, o których mowa w § 34 ust. 1 pkt 4 lit. b uchwały, nie określiła w sposób jednoznaczny wysokości zabudowy. Ustalenie maksymalnej wysokości zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej w formie liczby kondygnacji, jest niewystarczające i nie czyni zadość art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p i § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie planu. Dlatego też, niezbędnym jest stwierdzenie nieważności § 34 uchwały oraz załącznika graficznego, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: MN18, MN19, MN20, MN21, MN22.

Ponadto uchwalony plan miejscowy narusza zasady jego sporządzania, określone w ustawie o p.z.p., bowiem część jego ustaleń, jest niezgodnych z wcześniejszymi unormowaniami zawartymi w uchwale tego samego organu, z dnia 29 lutego 2012 r. Nr 181/XIX/2012, podjętej „w sprawie zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Serock”. Wiążący charakter studium wynika nie tylko z przepisu art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1, ale również z przepisu art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., w myśl którego plan miejscowy uchwała rada gminy po stwierdzeniu, jego zgodności z ustaleniami studium. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. 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 zgodności ustaleń planu z ustaleniami studium konieczne jest nie tylko porównanie tekstu planu z tekstem studium, ale i odniesienie się do części graficznej (rysunku) planu i 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, czy ustalenia planu są zgodne ze studium, w rozumieniu art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., **stanowią łącznie część tekstowa oraz część graficzna planu miejscowego i studium.**

Z przeprowadzonej przez organ nadzoru analizy części tekstowej studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Serock oraz jego części graficznej, wynika w sposób jednoznaczny, iż ustalenia przedmiotowego planu miejscowego w zakresie przeznaczenia terenu oznaczonego symbolem MN/U15 (zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna i usług nieuciążliwych), pozostają w sprzeczności z ustaleniami studium. Zgodnie bowiem z rysunkiem studium, przedstawiającym kierunki rozwoju przestrzennego (skala 1:10000) wraz z legendą, ww. teren został przeznaczony pod strefę rolniczą z dopuszczeniem zabudowy zagrodowej lub zalesieniem terenów (symbol 2.1). W wyżej wymienionej strefie dopuszcza się zaś zabudowę zagrodową i użytkowanie rolnicze, a wyklucza się użytkowanie nie związane z rolnictwem i osadnictwem mieszkaniowym (str. 63 studium). Ponadto niezgodność z ustaleniami studium dotyczy również wskaźnika:



- maksymalnej wysokości zabudowy, określonej w studium na poziomie 9,0 m podczas gdy w ustaleniach § 37 ust. 1 pkt 2 lit. d uchwały, wynosi ona 11,0 m,
- minimalnej powierzchni biologicznie czynnej, określonej w studium na poziomie 90%, podczas gdy w ustaleniach § 37 ust. 1 pkt 4 lit. b uchwały, wynosi on 60%.

Uchwalając plan miejscowy niezgodnie z ustaleniami studium, organ uchwałodawczy, naruszył tym samym art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1, art. 17 pkt 4 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr 472/LII/2014 Rady Miejskiej w Serocku z dnia 31 lipca 2014 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Serock – sekcja B, powiat legionowski, woj. mazowieckie, w części dotyczącej ustaleń:

- § 25 ust. 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) stały (...)”,
- § 26 ust. 1 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) o szerokości 15,0 m, mierzonej od osi gazociągu, (...)”,
- załącznika graficznego, w odniesieniu do pasa terenu o szerokości 10 m, licząc po 5 m w obie strony od osi linii elektroenergetycznych WN 110 kV, w zakresie w jakim wynika z niego możliwość realizacji budynków,
- załącznika graficznego, w odniesieniu do strefy kontrolowanej gazociągów wysokiego ciśnienia, w zakresie w jakim wynika z niego możliwość realizacji budynków,
- § 34 uchwały oraz załącznika graficznego w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: MN18, MN19, MN20, MN21 i MN22,
- § 37 uchwały oraz załącznika graficznego, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem MN/U15,

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*

WOJEWODA MAZOWIECKI

*Jacek Kozłowski*