



WOJEWODA MAZOWIECKI
Nr LEX-I.4131.125.2014.BŁ

Warszawa, 25 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, 1072)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLVII/481/2014 Rady Gminy Nadarzyn z dnia 3 września 2014 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części wsi Parole w Gminie Nadarzyn – etap II, w części dotyczącej:

- §11 pkt 2 uchwały, w odniesieniu do gruntów rolnych klasy III, zlokalizowanych w ramach jednostek terenowych: R1 i R2, w zakresie sieci infrastruktury technicznej oraz urządzeń infrastruktury technicznej, niezwiązanej z produkcją rolniczą oraz przetwórstwem rolno - spożywczym;
- §12 pkt 2 lit. b uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) stały (...)”;
- §16 pkt 1 lit. b uchwały, w odniesieniu do gruntów rolnych klasy III, zlokalizowanych w ramach jednostek terenowych: R1 i R2, w zakresie sieci infrastruktury technicznej oraz urządzeń infrastruktury technicznej, niezwiązanej z produkcją rolniczą oraz przetwórstwem rolno – spożywczym.

UZASADNIENIE

Rada Gminy Nadarzyn, na sesji w dniu 3 września 2014 r., podjęła uchwałę Nr XLVII/481/2014 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części wsi Parole w Gminie Nadarzyn – etap II. 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.”.

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.

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 uwzględniać 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 środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych (art. 1 ust. 2 pkt 3 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 § 12 uchwały: „Ustala się następujące szczególne warunki zagospodarowania terenu oraz ograniczenia w jego użytkowaniu (...) 2) dla obszarów w granicach pasa technologicznego napowietrznej linii elektroenergetycznej średniego napięcia 15kV tzn. w odległości po 5m od osi linii w każdą stronę: a) zagospodarowanie terenów zgodnie z przepisami odrębnymi prawa energetycznego; b) zakaz lokalizacji pomieszczeń przeznaczonych na **stały** pobyt ludzi; dopuszcza się lokalizowanie miejsc postojowych;”. Z przytoczonych powyżej ustaleń § 12 pkt 2 lit. b uchwały wynika, że w ww. strefie wykluczona została lokalizacja pomieszczeń przeznaczonych tylko na **stały pobyt ludzi**. W przedmiotowym planie zaś, teren gdzie zlokalizowany jest pas technologiczny, przeznaczona się pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną i usługi (jednostka terenowa: 1MN/U). 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 art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o p.z.p. „*Wójt, burmistrz albo prezydent miasta po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego kolejno: (...) 6) występuje o: (...) zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, jeśli wymagają tego przepisy odrębne*”. Przepisem odrębnym regulującym kwestię wymogu uzyskania zgód na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze i nieleśne, jest art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1205 z późn. zm.). Stosownie do ww. przepisu zmiana przeznaczenia gruntów rolnych, stanowiących użytki rolne klas I-III na cele nierolnicze wymaga uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi.

Artykuł 2 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych stanowi, że gruntami rolnymi są grunty: określone w ewidencji gruntów jako użytki rolne, pod stawami rybnymi i innymi zbiornikami wodnymi, służącymi wyłącznie dla potrzeb rolnictwa, pod wchodzącymi w skład

gospodarstw rolnych budynkami mieszkalnymi oraz innymi budynkami i urządzeniami służącymi wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno-spożywczemu, pod budynkami i urządzeniami służącymi bezpośrednio do produkcji rolniczej uznanej za dział specjalny, stosownie do przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych i podatku dochodowym od osób prawnych, parków wiejskich oraz pod zadrzewieniami i zakrzewieniami śródpolnymi, w tym również pod pasami przeciwwietrznymi i urządzeniami przeciwoerozyjnymi, rodzinnych ogrodów działkowych i ogrodów botanicznych, pod urządzeniami: melioracji wodnych, przeciwpowodziowych i przeciwpożarowych, zaopatrzenia rolnictwa w wodę, kanalizacji oraz utylizacji ścieków i odpadów dla potrzeb rolnictwa i mieszkańców wsi, zrekultywowane dla potrzeb rolnictwa, torfowisk i oczek wodnych oraz pod drogami dojazdowymi do gruntów rolnych.

Skoro ustawodawca w art. 1 ust. 2 pkt 3 ustawy o p.z.p., wskazuje na wymóg uwzględnienia w planowaniu przestrzennym ochrony gruntów rolnych, to konkretyzację tej normy odnaleźć możemy w art. 3 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, zgodnie z którym ochrona gruntów rolnych polega na: ograniczaniu przeznaczenia ich na cele nierolnicze lub nieleśne, zapobieganiu procesom degradacji i dewastacji gruntów rolnych oraz szkodom w produkcji rolniczej, powstającym wskutek działalności nierolniczej i ruchów masowych ziemi, rekultywacji i zagospodarowaniu gruntów na cele rolnicze, zachowaniu torfowisk i oczek wodnych jako naturalnych zbiorników wodnych oraz ograniczaniu zmian naturalnego ukształtowania powierzchni ziemi.

Istotę naruszenia, przez Radę Gminy Nadarzyn, prawa w tym zakresie stanowią ustalenia, o których mowa w:

- § 11 pkt 2 uchwały, w brzmieniu: „*Ustala się następujące zasady dotyczące modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej: 1) lokalizacja systemów infrastruktury technicznej w liniach rozgraniczających dróg; 2) w przypadku braku możliwości spełnienia ustaleń pkt 1, dopuszcza się usytuowanie systemów infrastruktury technicznej na terenach o innym przeznaczeniu;*”;
- § 16 pkt 1 lit. b) uchwały, w brzmieniu: „*Dla terenów rolniczych, oznaczonych na rysunku planu symbolami 1R i 2R, ustala się: 1) przeznaczenie terenu: a) podstawowe: tereny rolnicze: użytki zielone, sady i grunty orne; b) dopuszczalne: sieci i urządzenia infrastruktury technicznej, zabudowa zagrodowa na terenie 2R;*”.

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia, na całym obszarze planu dopuszczono możliwość realizacji infrastruktury technicznej, a zatem również na terenach rolniczych (oznaczonych na rysunku planu symbolami: 1R i 2R), stanowiących użytki rolne klas III, bez uzyskania stosownej zgody na zmianę przeznaczenia. Z dokumentacji prac planistycznych wynika, że Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi decyzją z dnia 10 czerwca 2014 r. r., znak: GZ.tr.057-602-23-1/14, nie wyraził zgody na zmianę przeznaczenia na cele nierolnicze, gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klasy III, położonych w granicach działek nr: 78/1 i 78/2.

Organ nadzoru wskazuje zatem, że pojęcie *urządzeń infrastruktury technicznej* określone zostało w art. 143 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2014 r. poz. 518 z późn. zm.), do którego odwołuje się także art. 2 pkt 13 ustawy o p.z.p. Zgodnie z ww. przepisem ustawy o gospodarce nieruchomościami „*Przez budowę urządzeń infrastruktury technicznej rozumie się budowę drogi oraz wybudowanie pod ziemią, na ziemi albo nad ziemią przewodów lub urządzeń wodociągowych, kanalizacyjnych, ciepłowniczych, elektrycznych, gazowych i telekomunikacyjnych*”.

W ocenie organu nadzoru, dopuszczenie możliwości lokalizacji sieci infrastruktury technicznej oraz urządzeń infrastruktury technicznej, niezwiązanych z produkcją rolniczą na gruntach rolnych wymaga wyznaczenia terenów dla ich lokalizacji i uzyskania zgody właściwego organu na zmianę

przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze i nieleśne. Brak stosownych zgód stanowi naruszenie art. 1 ust. 2 pkt 3, art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o p.z.p., w związku z art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, stanowiąc istotne naruszenie trybu sporządzania planu miejscowego, która skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały we wskazanym, w petitum rozstrzygnięcia nadzorczego, zakresie.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XLVII/481/2014 Rady Gminy Nadarzyn z dnia 3 września 2014 r. w sprawie *uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części wsi Parole w Gminie Nadarzyn – etap II*, w części dotyczącej:

- § 11 pkt 2 uchwały, w odniesieniu do gruntów rolnych klasy III, zlokalizowanych w ramach jednostek terenowych: R1 i R2, w zakresie sieci infrastruktury technicznej oraz urządzeń infrastruktury technicznej, niezwiązanej z produkcją rolniczą oraz przetwórstwem rolno - spożywczym;
- § 12 pkt 2 lit. b uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) stały (...)”;
- § 16 pkt 1 lit. b uchwały, w odniesieniu do gruntów rolnych klasy III, zlokalizowanych w ramach jednostek terenowych: R1 i R2, w zakresie sieci infrastruktury technicznej oraz urządzeń infrastruktury technicznej, niezwiązanej z produkcją rolniczą oraz przetwórstwem rolno – spożywczym,

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