



WOJEWODA MAZOWIECKI
LEX-I.4131.278.2015.BŁ

Warszawa, 3 grudnia 2015 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1515)

stwierdzam nieważność

uchwały XV/153/15 Rady Gminy Raszyn z dnia 19 listopada 2015 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części terenów położonych we wsi Rybie w Gminie Raszyn Obszar III – część III, w części dotyczącej ustaleń:

- § 11 pkt 3 lit. b uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) stały (...)”;
- § 16 pkt 5 lit. a tiret drugie uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) IKD-L (...)”;
- § 16 pkt 5 lit. a tiret trzecie uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) IKD-L (...)”;
- § 16 pkt 5 lit. a tiret czwarte uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) IKD-L (...)”;
- § 18 pkt 1 lit. b uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) obiekty małej architektury, (...)”.

UZASADNIENIE

Rada Gminy Raszyn, na sesji w dniu 19 listopada 2015 r., podjęła uchwałę XV/153/15 Rady Gminy Raszyn z dnia 19 listopada 2015 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części terenów położonych we wsi Rybie w Gminie Raszyn – Obszar III – część III. 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 2015 r. poz. 199 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.

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 istotne 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.

Organ nadzoru zobowiązany jest do badania zgodności uchwały ze stanem prawnym obowiązującym w dacie podjęcia przez radę gminy uchwały i w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa, do podjęcia interwencji, stosownej do posiadanych kompetencji w tym zakresie.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) 6) 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”. **Ustalenia dotyczące wysokości projektowanej zabudowy należą do obowiązkowych elementów treści planu miejscowego.** Mając powyższe na uwadze stwierdzić należy, iż uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego powinna w sposób kompleksowy i jednoznaczny określać maksymalną wysokość zabudowy dopuszczoną na danym terenie.

Ustalenie maksymalnej wysokości zabudowy w planie miejscowym, należy do wyłącznej właściwości organów gminy. Gmina realizując swoje uprawnienia ma obowiązek określić wysokość zabudowy jednostką metryczną. Uprawnienie takie wynika z istoty pojęcia wysokości, która jest pionową odległością pomiędzy dwoma punktami. Podkreślić bowiem należy, że określenie „gabaryt obiektu budowlanego” nie został zdefiniowany ani w ustawie o p.z.p. ani rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), zwanym dalej „rozporządzeniem w sprawie planu”. Zgodnie z „Uniwersalnym słownikiem języka polskiego” pod redakcją Stanisława Dubisza, PWN Warszawa 2008 r., s. 960, pod pojęciem „gabarytów” w urbanistyce należy rozumieć „najwyższą linię poziomą zasadniczej części budynku lub zespołu budynków”. Z kolei zgodnie ze „Słownikiem języka polskiego” pod red. Witolda Doroszewskiego, przez „wysokość” należy rozumieć „odległość między podstawą a wierzchołkiem, a górną płaszczyzną, krawędzią”, zaś za „Słownikiem języka polskiego”, Wydawnictwa Naukowego PWN, wydanie internetowe przez „wysokość” należy rozumieć m.in. „wymiar czegoś liczony od podstawy w górę”, bądź „odległość od jakiegoś punktu do punktu znajdującego się w górze”. Z powyższych definicji wyraźnie wynika, że przez wysokość należy rozumieć konkretny wymiar (w znaczeniu określenia metrycznego).

Określany w planie miejscowym parametr, tj. wysokość zabudowy jest pojęciem zbiorczym i zawiera pojęcia dotyczące wysokości szeregu obiektów stanowiących zabudowę, w tym także budynków. Budynki, budowle oraz obiekty małej architektury, stosownie do dyspozycji art. 3 pkt 1 ustawy Prawo budowlane, stanowią obiekty budowlane.

Zdaniem organu nadzoru określenie parametru, jakim jest maksymalna wysokość zabudowy jest jednym z zasadniczych instrumentów kształtowania ładu przestrzennego na danym terenie. Podanie maksymalnej wysokości zabudowy służy postawieniu pewnej granicy w przestrzeni, ponad którą inwestorzy nie mają prawa realizować obiektów budowlanych. Określenie takiej wysokości wynikać może z już ukształtowanej wysokości istniejących obiektów i zamiaru kontynuowania takiej wysokości zabudowy, jak również z chęci wprowadzenia nowych założeń kształtowania ładu przestrzennego, podyktowanego względami architektonicznymi.

W związku z powyższym należy podkreślić, iż gmina ma zatem nie tylko prawo, **lecz obowiązek** określenia w planie maksymalnej wysokości zabudowy na danym terenie, dla wszystkich obiektów budowlanych dopuszczonych tym planem. Określenie ww. parametru w planie miejscowym, należy do wyłącznej kompetencji organów gminy, o czym była mowa wyżej.

Skoro w planie miejscowym dopuszcza się realizację obiektów małej architektury (*vide § 18 pkt 1 lit. b* uchwały), to Rada Gminy Raszyn winna była określić gabaryt tych obiektów budowlanych, w przeciwnym razie zaś, uniemożliwia ich realizację. W tym miejscu przypomnieć należy, iż rada gminy w ustalaniu parametru maksymalnej wysokości zabudowy, czy też określeniu gabarytów obiektów dopuszczonych ustaleniami planu miejscowego jest samodzielna, zatem nie może pozostawiać dowolności w tym zakresie, cedując soje uprawnienia *de facto* na inny podmiot (inwestora, czy też organy administracji architektoniczno – budowlanej).

Należy podkreślić, iż realizowana inwestycja musi być zgodna z planem miejscowym, bowiem to właśnie w nim zawarte są ustalenia w zakresie gabarytów obiektów, jak i wskaźników zagospodarowania terenów. Nieokreślenie podstawowego parametru kształtowania zabudowy, jakim jest maksymalna wysokość zabudowy dla obiektów budowlanych, w tym dla obiektów małej architektury, stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego (art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p.) i uzasadnia stwierdzenie nieważności ustaleń § 18 pkt 1 lit. b uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *obiekty małej architektury, (...)*”.

Zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., organ wykonawczy gminy sporządza plan miejscowy zgodnie z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem miejscowym.

Tymczasem naruszenie przepisów odrębnych nastąpiło poprzez ustalenia zawarte w § 11 pkt 3 lit. b uchwały, w brzmieniu: „*Ustala się następujące szczególne warunki zagospodarowania terenu oraz ograniczenia w jego użytkowaniu: (...) 3) dla obszarów w granicach pasa technologicznego napowietrznej linii elektroenergetycznej średniego napięcia – w odległości po 5 m od osi linii w każdą stronę: (...) b) zakaz lokalizacji pomieszczeń przeznaczonych na stały pobyt ludzi; dopuszcza się lokalizowanie miejsc postojowych;*”.

Stosownie do art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p., w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza m.in.: **wymagania ochrony zdrowia** oraz **bezpieczeństwa ludzi** i mienia. Z ustaleń przytoczonego powyżej § 11 pkt 3 lit. b uchwały, wynika, że w granicach pasa technologicznego od napowietrznych linii elektroenergetycznych, dopuszczona została lokalizacja pomieszczeń przeznaczonych **na stały pobyt ludzi**, podczas gdy, 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. z 2015 r. poz. 1422), „*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**.

Przeprowadzona przez organ nadzoru analiza rysunku planu, prowadzi do wniosku, że w granicach wyznaczonego pasa technologicznego, znajdują się tereny, na których planowana jest realizacja budynków z pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi, tj. zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej (jednostka terenowa 10MN). Z określonych na rysunku planu nieprzekraczalnych linii zabudowy wynika, że umożliwiają one lokalizację ww. projektowanej zabudowy w zasięgu oddziaływania tej linii. 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.

Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego są aktami prawa miejscowego, te zaś są źródłami prawa powszechnie obowiązującego. Mają moc wiążącą na obszarze działania organu, które je ustanowił, jednak w konstytucyjnej hierarchii źródeł prawa powszechnie obowiązującego znajdują się na samym końcu, tj. za konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi za zgodą wyrażoną w ustawie, ustawami, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, oraz rozporządzeniami. Oznacza to, zdaniem organu nadzoru, konieczność zgodności z wszystkimi wyżej wymienionymi typami aktów prawnych.

Z przytoczonej powyżej hierarchicznej budowy systemu prawa ustawowego wynika w sposób jednoznaczny, że **norma wyższa jest podstawą obowiązywania normy niższej. Norma wyższa nie może być również derogowana przez normę niższą** (*lex interior non derogat legi superiori*).

Zdaniem organu nadzoru, nie można dopuścić do odmiennych regulacji w planie miejscowym, niż wynika to z przepisów odrębnych, dlatego też uzasadnionym jest stwierdzenie nieważności tej części uchwały, która wprowadza ograniczenia w lokalizacji pomieszczeń przeznaczonych na **stały pobyt ludzi** (stałe przebywanie ludzi), tj. **§ 11 pkt 3 lit. b** uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) stały (...)”.

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 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 ust. 1 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*”.

Przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały, doszło do powstania ewidentnej sprzeczności pomiędzy zapisami części tekstowej a częścią graficzną. Mianowicie w **§ 16 pkt 5 lit. a tiret drugie, trzecie i czwarte** uchwały, ustalono obsługę komunikacyjną dla terenu:

- „*8MN/U – z dróg publicznych klasy: lokalnej **IKDL** (ul. Raszyńska), w tym częściowo położonej poza granicami planu i dojazdowej 5KD-D oraz ciągu pieszo-jezdnego 3KPJ (ul. Ceramiczna);*
- *9MN/U – z dróg publicznych klasy: lokalnej **IKDL** (ul. Raszyńska) i dojazdowych 5KD-D i 6KD-D (ul. Rubinowa);*
- *10MN/U – z dróg publicznych klasy: lokalnej **IKDL** (ul. Raszyńska) oraz dojazdowej: 6KD-D (ul. Rubinowa) i 8KD-D;”*,

tymczasem na rysunku planu ulica Raszyńska, oznaczona została symbolem 3KD-L. Dla ulicy Raszyńskiej, oznaczonej w części graficznej symbolem 3KD-L, poczyniono również ustalenia w części tekstowej uchwały (*vide* § 20 uchwał). W tej sytuacji, zdaniem organu nadzoru, niezbędne jest stwierdzenie nieważności części tekstowej uchwały w zakresie, w jakim odwołuje się do nieistniejącej, na rysunku planu, jednostki terenowej 1KD-L.

W tym miejscu podkreślić należy, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest podstawowym urządzeniem planistycznym, za pomocą którego w sposób wiążący ustala się przeznaczenie terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określa sposoby ich zagospodarowania i zabudowy (art. 14 ust. 1 ustawy o p.z.p.). Plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego (art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p.), a jego ustalenia kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości (art. 6 ust. 1 ustawy o p.z.p.). Wiążą one zatem zarówno podmioty władzy, w tym organy administracji publicznej, jak i podmioty pozostające poza strukturą tej władzy, tj. jednostki i ich organizacje (orzeczenie SN z dnia 22 lutego 2001 r., Sygn. akt III RN 203/00, OSNP 2001, nr 20, poz. 606). Dlatego też zdaniem organu nadzoru miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego powinien być czytelny i nie budzić żadnych wątpliwości interpretacyjnych.

Zdaniem organu nadzoru, stwierdzenie nieważności **§ 16 pkt 5 lit. a tiret drugie, trzecie i czwarte** uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) **IKD-L** (...)”, doprowadzi do spójności części

tekstowej z częścią graficzną, nie naruszając przy tym komunikatywności pozostałej części aktu prawnego.

W kontekście powyższych naruszeń organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z wymogiem art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, oraz istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. W przedmiotowej sprawie doszło do naruszenia, w sposób istotny zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co, oznacza konieczność wyeliminowania, części ustaleń uchwały (wskazanych w petitum rozstrzygnięcia nadzorczego) z obrotu prawnego.

Istotność naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego należy przy tym kwalifikować, jako bezwzględny wymóg spełnienia wymogu:

- art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p. w zakresie zgodności z przepisami odrębnymi;
- art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. i § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie planu w zakresie określenia wysokości i gabarytu obiektu;
- art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. w związku z § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie planu, w zakresie powiązania części tekstowej z częścią graficzną.

Istotność powyższych naruszeń należy również kwalifikować przez pryzmat rozwiązań przestrzennych w nim przyjętych.

Organ nadzoru wskazuje, że naruszenia nieistotne to naruszenia drobne, mało znaczące, niedotyczące istoty zagadnienia. Za nieistotne naruszenie należy uznać takie, które jest mniej doniosłe w porównaniu z innymi przypadkami wadliwości, jak nieściśłość prawna czy też błąd, który nie ma wpływu na istotną treść aktu (wyrok WSA w Szczecinie z dnia 13 kwietnia 2006 r., II SA/Sz 1174/05, LEX nr 296073). Ustalenia, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu, nadzorczym mają istotny wpływ na przyjęte rozwiązania przestrzenne.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały XV/153/15 Rady Gminy Raszyn z dnia 19 listopada 2015 r. w sprawie *uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części terenów położonych we wsi Rybie w Gminie Raszyn – Obszar III – część III*, w części dotyczącej ustaleń:

- § 11 pkt 3 lit. b uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) stały (...)”;
- § 16 pkt 5 lit. a tiret drugie uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) IKD-L (...)”;
- § 16 pkt 5 lit. a tiret trzecie uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) IKD-L (...)”;
- § 16 pkt 5 lit. a tiret czwarte uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) IKD-L (...)”;
- § 18 pkt 1 lit. b uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) obiekty małej architektury, (...)”, 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