

UZASADNIENIE
Do uchwały Nr V.35.2015
RADY GMINY NADARZYN
z dnia 6 marca 2015 r.

**w sprawie odmowy uwzględnienia wezwania Pani Doroty Lewczuk do usunięcia naruszenia
prawa.**

W dniu 28 listopada 2012 roku Rada Gminy Nadarzyn podjęła Uchwałę Nr XXVII/278/2012 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części wsi Krakowiany w Gminie Nadarzyn.

Pismem z dnia 4 grudnia 2014r., które wpłynęło do Urzędu Gminy Nadarzyn w dniu 11.12.2014r. Pani Dorota Lewczuk reprezentowana przez adwokata Annę Mrożewską skierowała do Rady Gminy Nadarzyn wezwanie do usunięcia naruszenia prawa do którego doszło w wyniku uchwalenia ww. uchwały polegającego na naruszeniu art. 9 ust. 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz rozporządzenia Wojewody Mazowieckiego z dnia 13 lutego 2007 roku w sprawie utworzenia Warszawskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu. Zdaniem Wzywającej Rada Gminy Nadarzyn wbrew postanowieniom studium przewidziała w treści planu zagospodarowania przestrzennego dla gminy Nadarzyn możliwość realizowania na terenie wsi Krakowiany, położonej w Warszawskim Obszarze Chronionego Krajobrazu tzw. zabudowy szeregowej. Umożliwienie w planie miejscowym realizacji na ww. obszarze zabudowy szeregowej w ocenie Wzywającej stanowi duże zagrożenie dla istniejących tam zasobów przyrodniczych podlegających ochronie.

Mając na uwadze treść wezwania w tym stanie faktycznym - w ocenie Rady - uznać należy, iż jest ono całkowicie bezzasadne i jako takie nie może zostać uwzględnione.

Uzasadniając zajęte stanowisko w pierwszej kolejności należy podnieść, iż zgodnie z art. 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w celu określenia polityki przestrzennej, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego, rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Sporządzenie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy jest nie tylko aktem określającym założenia lokalnej polityki przestrzennej, lecz zawiera ustalenia wiążące przy sporządzaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Studium pełni trzy podstawowe funkcje. Po pierwsze określa założenia polityki rozwoju przestrzennego gminy, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego. Po drugie pełni rolę koordynacyjną wobec ustaleń planów miejscowych (studium obejmuje bowiem cały obszar, podczas gdy plany miejscowe sporządza się dla całej gminy lub tylko poszczególnych

jej obszarów). Po trzecie studium pełni również funkcję promocyjno-informacyjną, poprzez wskazanie obszarów atrakcyjnych inwestycyjnie lub turystycznie. Informuje mieszkańców, przedsiębiorców i inwestorów zewnętrznych o zamierzeniach władz lokalnych.

Mając powyższe na uwadze wskazać należy, iż studium jest zbiorem dyrektyw określających przyszłe zamierzenia w zakresie ładu przestrzennego na terenie całej gminy. Kompetencje do określenia tych zamierzeń ustawodawca przyznał organowi stanowiącemu gminy (radzie). Nie może zatem budzić wątpliwości, iż dokonując w studium przeznaczenia poszczególnych terenów rada gminy działa w ramach przysługującego jej władztwa planistycznego (art. 4 ust. 1 ustawy). W ramach tego władztwa rada gminy jest uprawniona do ustalania przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenów położonych na obszarze gminy. **Władztwo planistyczne gminy jest bowiem uprawnieniem gminy do legalnej ingerencji w sferę wykonywania prawa własności.** Nie jest to jednak władztwo absolutne i nieograniczone, gdyż gmina wykonując je, ma obowiązek działać w granicach prawa, kierować się interesem publicznym, wyważyć interesy publiczne z interesami prywatnymi, uwzględnić aspekt racjonalnego działania i proporcjonalność ingerencji w sferę wykonywania prawa własności. Wszystkie wyżej wymienione elementy winny być rozpatrywane łącznie a proporcjonalność ingerencji w sferę wykonywania poszczególnych praw własności winna być oceniana poprzez pryzmat ogólnych założeń planu.

Dokonując analizy postanowień zawartych w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Nadarzyn oraz Uchwały Nr XXVII/278/2012 z dnia 28 listopada 2012 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części wsi Krakowiany w Gminie Nadarzyn, nie sposób przyjąć, że ww. uchwała została podjęta niezgodnie z treścią Studium. Wzywająca błędnie podnosi, że Studium nie przewidywało dla terenów Warszawskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu (do którego m. in. zostały włączone w całości wieś Krakowiany) możliwości realizowania zabudowy szeregowej. Wzywająca wnioski takie wywodzi z faktu, iż w treści Studium, w części określającej kierunki przeznaczenia terenów oraz wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów w tabeli wskazującej przeznaczenie terenów oznaczonego w załączniku jako M2, w skład którego wchodzi między innymi wieś Krakowiany, nie wskazuje na możliwość realizacji na obszarze WOCHK zabudowy szeregowej. Z takim stanowiskiem zgodzić się nie można.

Kwestia sporna w niniejszej sprawie zasadza się na ważkim problemie dokonania prawidłowej egzegezy postanowień Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. W opinii Rady Gminy Nadarzyn Wzywająca popełnia błąd interpretacyjny dotyczący postanowień ww. studium, którego skutkiem jest niezasadne wezwanie organu do usunięcia naruszeń prawa.

Aby dokonać prawidłowej wykładni postanowień Studium w zaskarżonym zakresie należy zważyć co następuje. Podstawowy kierunek przeznaczenia terenu dla terenów oznaczonych w Studium (tom II – Kierunki zagospodarowania przestrzennego, pkt III.2.2.2.) jako M-2 wskazano: **"zabudowę mieszkaniową jednorodzinną w zabudowie wolno stojącej lub bliźniaczej; w zorganizowanych osiedlach mieszkaniowych zabudowa mieszkaniowa jednorodzinną w zabudowie wolno stojącej, bliźniaczej lub szeregowej,(...)"** Należy przy tym zaznaczyć, iż w zakresie wskazywania kierunków przeznaczenia terenów oznaczonych jako M-2, **Studium nie dokonuje rozróżnienia pomiędzy terenami zaliczonymi do Warszawskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu a pozostałymi terenami**. Kierunek przeznaczenia terenów pozostaje wspólny dla obu ww. obszarów, natomiast wprowadzone w Studium rozróżnienie polega na wprowadzeniu wyłącznie w części postanowień (które wyraźnie odnoszą się do terenów Warszawskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu) odrębnych wytycznych zagospodarowania i użytkowania terenu oraz parametrów zabudowy i zagospodarowania terenu.

W tym miejscu należy przytoczyć tezę wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 11 lutego 2008 r. (sygn. akt: II SA/Gl 817/06), w którym Sąd stwierdził, iż zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.), studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy służy gminie do określenia kierunków jej polityki przestrzennej. Sąd, zgodnie z art. 10 ust. 2 ustawy, **jego postanowienia wyznaczają z zasady ogólne kierunki działalności i wskaźniki dla wydzielonych obszarów**. Studium zawiera diagnozę zagospodarowania przestrzennego i określa politykę gminy w zakresie zagospodarowania przestrzennego, zwykle w dłuższym czasie. **Postanowienia studium są dla organu sporządzającego plan wiążące** (art. 9 ust. 4 ustawy), **co oznacza, że zapisy planu nie mogą doprowadzić do modyfikacji kierunków zagospodarowania** przewidzianego w studium lub też tego zagospodarowania wykluczyć.

Na gruncie niniejszej sprawy nie budzi wątpliwości, iż postanowienia Uchwały Nr XXVII/278/2012 z dnia 28 listopada 2012r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części wsi Krakowiany w Gminie Nadarzyn, w zakresie kierunków zagospodarowania terenów, pozostają w całkowitej zgodności z zapisami Studium. Obszar na terenie wsi Krakowiany, który w Studium został przeznaczony pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną i usługi, w tym usługi publiczne (realizowaną wg opisu jak powyżej), w treści miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części wsi Krakowiany, zgodnie z postanowieniami § 15 pkt 1 lit. a, został przeznaczony pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną „realizowaną jako zabudowa wolnostojąca lub bliźniacza, a dla terenu 5MN także jako zabudowa szeregowa, (...)”, natomiast zgodnie z postanowieniami § 16 pkt 1 lit a, został

przeznaczony pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną i usługi „realizowaną jako zabudowa wolnostojąca lub bliźniacza, (...)”. Tym samym postanowienia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w zakresie regulacji podstawowych kierunków przeznaczenia terenów, stanowią niemalże powtórzenie zapisów Studium, jednakowoż z uwzględnieniem uwarunkowań poszczególnych obszarów objętych planem, co stanowi immanentną cechę właściwie sporządzonego planu zagospodarowania przestrzennego. Godzi się przy tym zauważyć, iż w treści miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego zabudowa szeregowa została dopuszczona w ograniczonym zakresie.

Nade wszystko jednak należy zauważyć, iż zgodnie z postanowieniami Studium (tom II – Kierunki zagospodarowania przestrzennego, pkt III.4.1.) tereny oznaczone jako M-2 w generalnej klasyfikacji zostały zaliczone do „terenów zurbanizowanych-intensywnej urbanizacji”, dla których w pkt III.4.3.1. **Studium przewiduje wprost, iż „zabudowa mieszkaniowa jednorodzinną M-2 może być realizowana zarówno na zasadach zorganizowanej, jak i indywidualnej działalności inwestycyjnej”.**

Odnosząc się do wytycznych zagospodarowania i użytkowania terenu oraz parametrów zabudowy i zagospodarowania terenu w Studium wskazano, iż wydzielane działki muszą być dostosowane wielkością i kształtem do sposobu zagospodarowania, a także wskazano minimalne rozmiary nowowydzielanych działek budowlanych dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej. Odrębnie określono minimalne parametry nowowydzielanych działek budowlanych w zorganizowanych osiedlach mieszkaniowych, dla których dopuszczono: „1000 m² dla jednego budynku mieszkalnego w zabudowie wolno stojącej, 400 m² dla jednego budynku mieszkalnego w zabudowie bliźniaczej i 250 m² dla jednego budynku mieszkalnego w zabudowie szeregowej”. Odrębnie określono także wybrane minimalne parametry nowowydzielanych działek budowlanych dla Warszawskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu, wskazując: „w **WOCHK dla indywidualnie realizowanej zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej lub dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z wbudowanymi usługami towarzyszącymi: minimalna powierzchnia nowowydzielanej działki budowlanej – 1500 m² dla jednego budynku mieszkalnego z jednym lokalem mieszkalnym w zabudowie wolnostojącej, 750 m² dla jednego budynku mieszkalnego z jednym lokalem mieszkalnym w zabudowie bliźniaczej”.**

Mając na uwadze powyższe, jak również treść zapisów dotyczących podstawowych kierunków przeznaczenia terenów, nie sposób przyjąć, iż przytoczony powyżej sposób określenia minimalnych parametrów nowowydzielanych działek budowlanych implikuje zakaz zabudowy szeregowej na terenie Warszawskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu. Kierując się zasadami wykładni językowej oraz celowościowej należy przyjąć, iż dla terenów Warszawskiego Obszaru

Chronionego Krajobrazu określono minimalne rozmiary nowowydzielanych działek budowlanych jedynie dla zabudowy realizowanej indywidualnie, tj. jako dla zabudowy wolno stojącej i bliźniaczej, natomiast dla zabudowy realizowanej w sposób zorganizowany nie dokonano takiego ustalenia. W tym zakresie przyjęto, iż minimalny rozmiar nowo wydzielanych działek budowlanych dla zabudowy szeregowej wynosi 250 m², zarówno dla terenów położonych w Warszawskim Obszarze Chronionego Krajobrazu jak i poza nim.

Należy zważyć, iż w wytycznych do planów miejscowych ustanowionych w Studium dla terenów oznaczonych jako M-2 jednoznacznie sformułowano dyspozycję, iż: „w **planach zagospodarowania należy określić: (...) dopuszczalne parametry** zabudowy i zagospodarowania terenu wynikające z analiz istniejącego stanu prawnego i istniejącej zabudowy i zagospodarowania terenu w zakresie: powierzchni biologicznie czynnych, powierzchni zabudowy, wysokości zabudowy, **powierzchni działek**, w tym powierzchni działek dla obiektów infrastruktury technicznej, działek plombowych oraz zachowanej zabudowy zagrodowej”.

W treści miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego ustanowionych dla części wsi Krakowiany po przeprowadzeniu analizy istniejącego stanu prawnego, istniejącej zabudowy oraz zagospodarowania terenu, parametr dotyczący minimalnej wielkości nowowydzielanych działek budowlanych dla zabudowy szeregowej został ustanowiony jako większy niż dla tego typu zabudowy poza Warszawskim Obszarem Chronionego Krajobrazu i parametr ten wynosi 300 m², czyli został zwiększony o 20%.

Ponadto, w treści Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Nadarzyn dla terenów oznaczonych jako M-2 w sposób wyraźny zostały przewidziane ograniczenia w zagospodarowaniu terenu, m.in. zostały wymienione określone zakazy. Zakaz zabudowy szeregowej na terenach zaliczonych do Warszawskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu nie został wymieniony w ww. ograniczeniach w zagospodarowaniu terenu. Natomiast uchwałodawca *expressis verbis* sformułował zakaz lokowania nowej zabudowy zagrodowej na całym terenie oznaczonym jako M-2 oraz w sposób jednoznaczny odniósł się do kwestii ograniczeń w zagospodarowaniu terenu Warszawskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu stanowiąc zakaz lokowania w WOCHK obsługi technicznej pojazdów i napraw pojazdów mechanicznych. Nie może budzić najmniejszej wątpliwości, że gdyby wolą organu uchwałodawczego, który przyjął Studium, było wprowadzenie zakazu zabudowy szeregowej, zostałby on wyraźnie skatalogowany wraz z innymi zakazami.

Także zarzut naruszenia *rozporządzenia Wojewody Mazowieckiego z dnia 13 lutego 2007 r. w sprawie Warszawskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu (Mazow.2007.42.870 ze zm.)* jest bezzasadny na gruncie niniejszej sprawy. Wzywająca jedynie ogólnikowo wskazuje, że zaskarżona uchwała narusza przepisy ww. rozporządzenia, nie wskazując przy tym, które jej zdaniem przepisy

rozporządzenia zostały naruszone przez miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Z tych też względów nie jest możliwe ustosunkowanie się w sposób rzetelny i wyczerpujący do tak sformułowanego zarzutu.

Zgodnie z treścią przedmiotowego rozporządzenia Warszawski Obszar Chronionego Krajobrazu, obejmuje tereny chronione ze względu na wyróżniający się krajobraz o zróżnicowanych ekosystemach, wartościowe ze względu na możliwość zaspokajania potrzeb związanych z turystyką i wypoczynkiem, a także pełnią funkcję korytarzy ekologicznych. Na terenie Obszaru, mając na uwadze zróżnicowanie jego walorów przyrodniczych i krajobrazowych, wyróżnia się następujące strefy:

- 1) strefę szczególnej ochrony ekologicznej obejmującą tereny, które decydują o potencjale biotycznym obszarów oraz o istotnym znaczeniu dla migracji zwierząt, roślin i grzybów;
- 2) strefę ochrony urbanistycznej obejmującą wybrane tereny miast i wsi oraz grunty o wzmożonym naporze urbanizacyjnym, posiadające szczególne wartości przyrodnicze;
- 3) strefę "zwykłą" obejmującą pozostałe tereny.

Na podstawie ww. rozporządzenia, należy wskazać, iż obszary objęte miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego dla części wsi Krakowiany nie znajdują się w strefie ochrony urbanistycznej, lecz w tzw. strefie zwykłej Warszawskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu. Dla strefy zwykłej Warszawskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu w § 6 ust. 1 rozporządzenia wskazano zakazy, obowiązujące w tej strefie, które, jak podniesiono powyżej, w żadnym punkcie nie odnoszą się do kwestii poruszonych przez Wzywającą.

Mając powyższe okoliczności faktyczne i prawne na uwadze uznać należy, że wezwanie Pani Doroty Lewczuk do usunięcia naruszenia prawa jest bezpodstawne i z tych też względów nie zasługuje na uwzględnienie.