



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013r. poz. 594)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXVI/353/13 Rady Miejskiej w Wyszkowie z dnia 13 czerwca 2013 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Wyszkowa dla kwartału ulic: 11 – go Listopada, Pułtuskiej, Wspólnej, Dworcowej, I Armii Wojska Polskiego i Prostej, w części dotyczącej ustaleń:

- § 2 pkt 1, 5, 28, 29 i 30 uchwały;
- § 12 ust. 2 pkt 13 uchwały oraz załącznika graficznego, dla terenu oznaczonego symbolem 4KX, stanowiącego teren ciągu pieszo - jezdnego;
- § 12 ust. 2 pkt 10, 11, 12 i 14 uchwały, w zakresie ustalenia dotyczącego minimalnej szerokości w liniach rozgraniczających;
- § 14 uchwały oraz załącznika graficznego, dla terenu oznaczonego symbolem 2 MN, stanowiącego tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej;
- § 15 ust. 3 uchwały, fragment w brzmieniu: „(...) lub wolnostojących (...)” ;
- § 16 ust. 6 pkt 8, 9, 10, 11 i 12 uchwały;
- § 19 uchwały oraz załącznika graficznego, dla terenów oznaczonych symbolami: 1U, 2U i 5U, stanowiących tereny zabudowy usługowej nieuciążliwej;
- § 23 ust. 1 uchwały, fragment w brzmieniu: „(...) i usług nieuciążliwych” ;
- § 24 uchwały oraz załącznika graficznego, dla terenów oznaczonych symbolami: 1U/KS i 2U/KS, stanowiącymi teren usług nieuciążliwych, parkingów i garaży.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Wyszkanie na sesji w dniu 13 czerwca 2013 r. podjęła uchwałę Nr XXXVI/353/13 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Wyszkanie dla kwartału ulic: 11 – go Listopada, Pułtuskiej, Wspólnej, Dworcowej, I Armii Wojska Polskiego i Prostej.

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.

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);
- walory architektoniczne i krajobrazowe (art. 1 ust. 2 pkt 2);
- wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych (art. 1 ust. 2 pkt 3);
- wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej (art. 1 ust. 2 pkt 4);
- wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia, (art. 1 ust. 2 pkt 5);
- prawo własności (art. 1 ust. 2 pkt 7).

Stosownie do ustaleń 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.

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 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.

Z art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., wynika, że 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.

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*”.

Tymczasem uchwalony plan miejscowy narusza zasady jego sporządzania, określone w ustawie o p.z.p., bowiem część jego ustaleń, pozostaje w sprzeczności z wcześniejszymi unormowaniami zawartymi w uchwale tego samego organu, Nr XVII/103/2007 z dnia 29 listopada 2007 r., podjętej „*w sprawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Wyszków*” oraz Nr XXI/149/2008 z dnia 27 marca 2008 r. „*zmieniająca uchwałę Nr XVII/103/2007 Rady Miejskiej w Wyszkanie z dnia 29 listopada 2007r. w sprawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Wyszków*”. 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, że nie narusza on ustaleń studium. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Szczególny charakter studium i jego znaczenie w procesie planistycznym podkreśla ustawodawca w art. 27 ustawy o p.z.p. stanowiąc, iż zmiana studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane. Jednocześnie - stosownie do art. 28 ust. 1 ustawy - naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. 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 czy ustalenia planu nie naruszają ustaleń 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, iż ustalenia planu nie naruszają ustaleń studium, w rozumieniu art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., **stanowią łącznie część tekstowa oraz część graficzna planu miejscowego i studium.**

Wskazać przy tym trzeba, iż Rada Miejska w Wyszkanie podejmując przedmiotową uchwałę związana była treścią art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., w brzmieniu obowiązującym po nowelizacji tego unormowania, wprowadzonego ustawą 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), zmieniającą ustawę o p.z.p. z dniem 21 października 2010 r. Na mocy art. 1 pkt 6 ww. ustawy nowelizującej, nadano nowe brzmienie art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., poprzez zastąpienie wyrażenia „*zgodności planu ze studium*” słowami „*nie narusza ustaleń studium*”. Oznacza to, iż uchwalony plan miejscowy, winien nie naruszać, a więc nie powinien pozostawać w sprzeczności, z ustaleniami studium.

A zatem w przedmiotowym przypadku istotą jest brak „kolizji” z ustaleniami studium. Fakt ten stanowi istotną dyrektywę dla wykładni przepisu art. 9 ust. 4 ustawy o p.z.p., tj. zakresu związania ustaleniami studium przy sporządzaniu i uchwalaniu planu miejscowego.

Zważyć należy, w tym miejscu, iż poprzez uchwalenie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, organy gminy podejmują podstawowe ustalenia w zakresie kształtowania polityki przestrzennej. W studium określa się w szczególności: kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów (art. 10 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p.); kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny wyłączone spod zabudowy (art. 10 ust. 2 pkt 2 ustawy o p.z.p.), obszary oraz zasady ochrony środowiska i jego zasobów, ochrony przyrody, krajobrazu kulturowego i uzdrowisk (art. 10 ust. 2 pkt 3 ustawy o p.z.p.).

Stosownie do wymogów rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 118, poz. 1233) ustalono wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń części tekstowej projektu studium. Zgodnie z nimi ustalenia dotyczące kierunków zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów powinny określać dopuszczalny zakres i ograniczenia tych zmian, a także zawierać wytyczne ich określania w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego (§ 6 pkt 1 ww. rozporządzenia), zaś ustalenia dotyczące kierunków i wskaźników dotyczących zagospodarowania oraz użytkowania terenów powinny w szczególności określać minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne, uwzględniające wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury oraz zrównoważonego rozwoju, wskazywać tereny do wyłączenia spod zabudowy, a także zawierać wytyczne określania tych wymagań w planach miejscowych (§ 6 pkt 2 ww. rozporządzenia).

W studium dokonuje się zatem kwalifikacji poszczególnych obszarów gminy i ich przeznaczenia, jak również określa podstawowe parametry i wskaźniki urbanistyczne. I chociaż studium nie ma mocy aktu powszechnie obowiązującego, nie jest aktem prawa miejscowego, to jako akt planistyczny określa politykę przestrzenną gminy i wiąże organy gminy przy sporządzeniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Określone obszary gminy mogą być zatem przeznaczone w planie miejscowym pod zabudowę danego rodzaju, jeśli wcześniej w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmina wskaże te obszary jako przewidziane pod taką zabudowę. W tożsamy sposób traktować należy ustalenia studium w zakresie określonych w nim minimalnych i maksymalnych parametrów i wskaźników urbanistycznych. Ustalenia planu miejscowego są konsekwencją zapisów studium.

Pamiętać należy przy tym, iż wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza studium zawierające część tekstową i graficzną (art. 9 ust. 2 ustawy o p.z.p.). Studium uchwała rada gminy, przy czym tekst i rysunek studium stanowią załączniki do uchwały o uchwaleniu studium (art. 12 ust. 1 ustawy o p.z.p.). Również z części tekstowej i graficznej składa się plan miejscowy (art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 in fine ustawy o p.z.p.). Skoro zatem 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, iż ustalenia planu nie naruszają ustaleń studium konieczne jest nie tylko porównanie tekstu planu z tekstem studium, ale i odniesienie się do części graficznej (rysunku) planu i studium.

Rada gminy uchwalając określonej treści studium sama decyduje o zakresie (szczegółowości) związania, o jakim mowa w art. 9 ust. 4 ustawy o p.z.p. Zakres i sposób tego związania uzależniony jest od ustaleń zawartych w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, a mianowicie od zakresu i szczegółowości ustaleń w części tekstowej studium, a także stopnia powiązania części tekstowej z częścią graficzną – „rozdziału” ustaleń pomiędzy częścią tekstową i część graficzną. Zawsze jednak - niezależnie od „rozdziału” ustaleń pomiędzy częścią

tekstową i część graficzną studium - podstawę do stwierdzenia, iż ustalenia planu nie naruszają ustaleń studium, w rozumieniu art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., stanowią łącznie: część tekstowa oraz część graficzna planu miejscowego i studium (por. wyrok NSA z dnia 9 kwietnia 2008 r., sygn. akt II OSK 34/08, publ. w internetowej Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Analiza rysunku studium, przedstawiającym kierunki rozwoju przestrzennego (skala 1:10000) wraz z legendą, prowadzi do wniosku, że w granicach skarżonego planu, w studium wyróżniono m.in.: tereny zamknięte (oznaczone symbolem TZ) oraz tereny zieleni urządzonej (jednostka terenowa ZP). Ustalenia części graficznej zostały skorelowane z częścią tekstową studium (m.in. w Części Drugiej pn. *Kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy Wyszaków*), gdzie wskazano, iż tereny zieleni urządzonej, przeznacza się pod „(...) *zielenią parkową, tereny zieleni urządzonej (publicznej), parki miejskie i wiejskie z towarzyszącą zabudową, z dopuszczeniem urządzeń sportu i rekreacji (ścieżki rowerowe, boiska, przystań rzeczne), małej architektury, pawilonów parkowych, muszli koncertowych, zieleni ulicznej, ogródki przydomowe, zieleni przykościelna, parki podworskie tereny (...). Podstawowy kierunek zagospodarowania zieleni urządzonej to ochrona jej powierzchni i form zagospodarowania przed likwidacją z wyjątkiem szczególnych przypadków realizacji niezbędnych elementów komunikacyjnych lub infrastrukturalnych. Dopuszcza się zachowanie istniejącej zabudowy bez możliwości jej rozbudowy i realizacji nowych obiektów niezwiązanych z funkcją podstawową. Realizacja ochrony zieleni urządzonej wymagać będzie w szczególności: - zakazu przeznaczenia tych terenów na inne cele w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego i decyzjach o warunkach zabudowy (...)* (str. 64 studium), zaś tereny o symbolu TZ, stanowią „(...) *tereny zamknięte (wojskowy i kolejowy), przez który rozumie się tereny o charakterze zastrzeżonym ze względu na obronność i bezpieczeństwo państwa, określone przez właściwych ministrów i kierowników – centralnych (...)*” (str. 62 studium).

W wyniku przeprowadzonej analizy stwierdzono, iż w granicach obszaru objętego planem miejscowym, tereny przeznaczone w studium pod tereny zamknięte (jednostka terenowa TZ), w planie tym, zostały przeznaczone pod tereny zabudowy usługowej nieuciążliwej (2U i 5U) oraz pod tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej (2MN).

Jak już wyżej wspomniano obowiązujące studium, zostało uchwalone w 2007 r., a następnie zmienione w 2008 r., zatem tereny zamknięte ww. studium stanowią tereny, o których mowa w Decyzji nr 62 Ministra Infrastruktury z dnia 26 września 2005 r. w sprawie uchwalenia terenów, przez które przebiegają tereny kolejowe, jako terenów zamkniętych (Dz. Urz. MI Nr 11, poz. 72 z późn. zm.). Zatem studium, nie uwzględnia właściwych terenów zamkniętych, o których mowa w Decyzji nr 42 Ministra Infrastruktury z dnia 17 grudnia 2009 r. w sprawie ustalenia terenów zamkniętych, przez które przebiegają linie kolejowe, jako terenów zamkniętych (Dz. Urz. MI Nr 14, poz. 51 z późn. zm.). Zgodnie z ww. decyzjami części działek pozbawiono statusu terenów zamkniętych.

Zdaniem organu nadzoru, przez sam fakt, pozbawienia statusu terenów zamkniętych, które w obowiązującym studium wyznaczone zostały pod takie cele, uniemożliwia sporządzenie planu bez naruszenia art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 oraz art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. Egzegeza przytoczonych powyżej przepisów prowadzi bowiem do konkluzji, iż zgodnie z wolą ustawodawcy, studium określa politykę przestrzenną, wiążąc jednocześnie organa gminy przy sporządzaniu planu miejscowego. Z kolei plan miejscowy można uchwalić jedynie w sytuacji, gdy rozwiązania w nim przyjęte nie naruszają ustaleń studium. Wyznaczenie takiej roli studium, w przedmiotowym przypadku, skutkuje bowiem niemożnością uchwalenia, w sposób nie naruszający prawa, planu miejscowego. **Skoro bowiem studium określa granice i określa przeznaczenie, jako tereny zamknięte, na terenach, które tymi terenami, z mocy decyzji przestały już być, jednocześnie nie wyznaczając, w odniesieniu do tych terenów, ani kierunków zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, jak również nie określając kierunków**

i wskaźników dotyczących zagospodarowania oraz ich użytkowania, to tym samym studium nie określa jakichkolwiek kierunków rozwoju oraz przeznaczenia takich terenów. W tej sytuacji każdy ze sporządzanych planów miejscowych, dla terenów które utraciły status terenów zamkniętych, o których mowa powyżej, zawsze pozostawać będzie w sprzeczności z ustaleniami studium. W ocenie organu nadzoru niezbędne jest więc wyeliminowanie z obrotu prawnego wskazanych powyżej ustaleń planu miejscowego, w części dotyczących poczynionych ustaleń planistycznych, dla terenów które w studium (zarówno w części tekstowej, jak i graficznej) określone zostały, jako tereny zamknięte.

Skoro zatem, intencją organu uchwałodawczego, było objęcie planem miejscowym oraz określenie przeznaczenia terenu dla obszarów „*uwolnionych przez właściwego ministra*”, to wcześniej należało dokonać zmian w obowiązującym studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Zważyć przy tym należy, iż stosownie do przepisu art. 14 ust. 5 ustawy o p.z.p., przed formalnym przystąpieniem do sporządzenia planu miejscowego tj. przed podjęciem uchwały intencyjnej, organ wykonawczy zobligowany był do wykonania analizy dotyczącej zasadności przystąpienia do sporządzenia planu i stopnia zgodności przewidywanych rozwiązań z ustaleniami studium, przygotowania materiałów geodezyjnych do opracowania planu oraz do ustalenia niezbędnego zakresu prac planistycznych. Przystępując do sporządzenia planu, organ uchwałodawczy był zatem w posiadaniu informacji, iż dla powyższych obszarów studium, w ramach kierunków rozwoju przestrzennego przesądza, tereny te określa jako tereny zamknięte i tym samym, zdaniem organu nadzoru, należało podjąć czynności związane z dokonaniem zmiany studium, a dopiero w następnej kolejności uchwalić plan miejscowy.

Organ nadzoru zwraca również uwagę, na różnorodność dokonanych przeznaczeń tych terenów: na cele zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, z dopuszczeniem usług nieuciążliwych w częściach parterowych budynków (2MN) oraz pod usługi nieuciążliwe (2U i 5U). Różnorodność dokonanych przeznaczeń tego terenu należy rozpatrywać w kontekście definicji usług nieuciążliwych, zawartej w planie (*vide* § 2 pkt 25 uchwały), przez którą należy rozumieć: „(...) *usługi handlu detalicznego, gastronomii, nieuciążliwego rzemiosła (...), administracji i bezpieczeństwa publicznego, łączności, informacji nauki i oświaty, zdrowia i opieki społecznej, kultu religijnego, kultury i rozrywki, wypoczynku, rekreacji i sportu, biur, banków i innych o analogicznym do powyższych charakterze i stopniu uciążliwości (...)*”.

Ponadto w wyniku przeprowadzonej analizy, stwierdzono również, iż tereny przeznaczone w studium pod tereny zieleni urządzonej (jednostka terenowa ZP), w planie zostały przeznaczone pod tereny zabudowy usługowej nieuciążliwej (1U, 2U i 5U). Z treści studium wynika jasno, **zakaz przeznaczenia tych terenów na inne cele w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego** (str. 64 studium). W studium, poza podstawowym przeznaczeniem (zieleń parkową, tereny zieleni urządzonej, parki miejskie i wiejskie z towarzyszącą zabudową), dopuszczono urządzenia sportu i rekreacji oraz zachowanie istniejącej zabudowy, ale bez możliwości jej rozbudowy i realizacji nowych obiektów niezwiązanych z funkcją podstawową. Dodatkowo również teren oznaczony w planie symbolem 1ZP/U, zgodnie z § 23 ust. 1, zdanie pierwsze uchwały (błędna numeracja), przewiduje „(...) **przeznaczenie podstawowe na cele zieleni urządzonej i usług nieuciążliwych**”. Zatem również przeznaczenie terenu 1ZP/U, stoi w sprzeczności z ustaleniami studium w zakresie możliwości lokalizowania usług nieuciążliwych. Ustalenia poczynione w § 19 ust. 3 i § 23 ust. 1 zd. 2 uchwały, w brzmieniu: „*Z uwagi na potrzebę zachowania ładunku przestrzennego wprowadza się nakaz zastosowania jednolitego rozwiązania inwestorskiego dla terenów 1 ZP/U oraz 2U*”, podkreślają dodatkowo zamierzenia uchwałodawcy, co do realizacji na terenie 1ZP/U usług nieuciążliwych. Warto również i w tym miejscu, rozważyć przeznaczenie ww. terenów, w kontekście przywołanej definicji usług nieuciążliwych. Takie zestawienie prowadzi do wniosku, iż tereny przewidziane w studium pod zielenią urządzonej, w planie zostały de facto przewidziane pod różne formy usług, w tym także oświaty, zdrowia czy kultury religijnej.

Organ nadzoru, w ramach prowadzonego postępowania nadzorczego, wziął również pod uwagę zapis studium w brzmieniu: „Zasięgi obszarów funkcjonalnych wskazanych w studium należy traktować orientacyjnie – stanowią one wytyczne do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, gdzie zostaną uszczegółowione” (str. 62 studium), który odnosi się do podrozdziału 2.2.2. pn. *Kierunki, zasady zagospodarowania i użytkowania obszarów zabudowy gminy*. Zatem ma on zastosowanie tylko i wyłącznie do obszarów wymienionych pod wskazanym podrozdziałem studium (w większości przeznaczonych pod zabudowę), a więc w odniesieniu do jednostek terenowych: MU-S, MU-M, MU-W, U/M, ML, U, UO, UK, UZ, PU, PU1, PU2, PT, US oraz TZ.

Reasumując. Organ nadzoru uznał, iż uchwałodawca naruszył ustalenia studium, w zakresie terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej (jednostka terenowa 2MN) oraz usług nieuciążliwych (1U, 2U, 5U i 1ZP/U).

W myśl art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. „W planie miejscowym określa się obowiązkowo (...) 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”. Również z rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587) jasno wynika, iż przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego winny być określone m.in. gabaryt i wysokość projektowanej zabudowy oraz geometria dachu (§ 4 pkt 6 rozporządzenia).

Uchwalony plan miejscowy nie spełnia w pełni ww. wymogów względem terenów oznaczonych w planie symbolami: U/MN (teren zabudowy usługowej nieuciążliwej w połączeniu z zabudową mieszkaniową jednorodziną) - w zakresie garaży wolnostojących, U/M (teren zabudowy usługowej nieuciążliwej – mieszkaniowej) oraz U/KS (teren usług nieuciążliwych, parkingów i garaży).

Zgodnie z § 15 ust. 3 uchwały dla terenów oznaczonych w planie symbolami U/MN „Jako przeznaczenie dopuszczalne ustala się lokalizację garaży wbudowanych w bryłę budynku mieszkalnego lub wolnostojących do 35,0 m² powierzchni użytkowej”. Przy czym plan dla garaży wolnostojących nie ustala wysokości, bowiem zgodnie z brzmieniem § 15 ust. 5 pkt 1 lit. d uchwały, plan dla terenów U/MN ustala maksymalną wysokość zabudowy - 3 kondygnacje, maksimum 12,0 m, wymieniając literalnie jedynie **zabudowę mieszkaniową** oraz **mieszkaniową w połączeniu z usługami nieuciążliwymi**. Zatem z redakcji § 15 uchwały wynika, iż dla garaży wolnostojących nie ustalono wysokości zabudowy.

Z kolei zasady, parametry i wskaźniki zagospodarowania terenu dla zabudowy na terenie 1 U/M, zostały zawarte w § 16 ust. 6 uchwały, przy czym w punktach od 1 do 6 odnoszą się one do **zabudowy usługowej nieuciążliwej wolnostojącej oraz zabudowy mieszkaniowej** (bowiem zgodnie z § 16 ust. 3 uchwały, zabudowa mieszkaniowa jest możliwa tylko w przypadku wcześniejszej lokalizacji zabudowy usługowej nieuciążliwej). W pozostałych punktach ww. paragrafu tj. w punktach od 8 do 12, plan ustala parametry i wskaźniki zagospodarowania jedynie dla zabudowy usługowej nieuciążliwej wolnostojącej, przy czym maksymalna wysokość zabudowy została określona jako „jedna kondygnacja”. Organ nadzoru stoi na stanowisku, iż regulacja zawarta w § 16 ust. 6 pkt 9 uchwały, jest niewystarczająca, bowiem stanowi normę niedookreśloną i nie wyraża w sposób jednoznaczny maksymalnej wysokości zabudowy dla zabudowy usługowej nieuciążliwej (wolnostojącej), która to zabudowa stanowi podstawowe przeznaczenie tego terenu (zgodnie z § 16 ust. 3 uchwały, nie jest możliwa inna zabudowa jeżeli usługi wolnostojące nie powstaną na terenie 1 U/M). Organ nadzoru wskazuje ponadto, że w ustaleniach § 16 ust. 6 pkt od 1 do 6 uchwały, odnoszących się do wszystkich rodzajów zabudowy przewidzianych w ramach przedmiotowej jednostki terenowej, a więc dla zabudowy usługowej i usługowo – mieszkaniowej

oraz w § 16 ust. 6 pkt 8 – 12 uchwały, w odniesieniu do zabudowy usługowej wolnostojącej, określono inne, wykluczające się parametry zabudowy i zagospodarowania terenu, w tym m.in. w zakresie minimalnej powierzchni biologicznie czynnej, maksymalnego wskaźnika intensywności zabudowy, maksymalnej wysokości zabudowy (liczby kondygnacji) oraz minimalnej powierzchni wydzielanej działki budowlanej. W tej sytuacji organ nadzoru stwierdził konieczność wyeliminowania zapisów kolidujących ze sobą, powtarzających się oraz nie spełniających wszystkich wymogów ustawowych (w zakresie wysokości oraz wskaźnika minimalnej intensywności zabudowy), tj. zapisów § 16 ust. 6 pkt 8, 9, 10, 11 i 12 uchwały.

Z kolei w § 24 ust. 1 uchwały „*dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolami 1 U/KS, 2 U/KS ustala się przeznaczenie podstawowe na cele usług nieuciążliwych, parkingów i garaży*”. Jako przeznaczenie dopuszczalne ustalono lokalizację składów i magazynów (§ 24 ust. 2 uchwały), wprowadzono również możliwość lokalizacji parkingu wielopoziomowego (§ 24 ust. 5 uchwały). **Jednakże maksymalną wysokość zabudowy ustalono jedynie dla składów i magazynów – 15 m** (§ 24 ust. 6 pkt 4 uchwały). Zatem zarówno dla podstawowego przeznaczenia terenu tj. usług nieuciążliwych oraz parkingów i garaży, jak również w odniesieniu do dopuszczonego ustaleniami planu parkingu wielopoziomowego, nie ustalono podstawowego parametru wymaganego przepisem art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, tj. wysokości zabudowy. Skoro nie została określona wysokość zabudowy, gabaryty obiektów oraz geometria dachów dla podstawowego przeznaczenia, to organ nadzoru uznał za zasadne, stwierdzenie nieważności wszystkich ustaleń, które dotyczą jednostek terenowych 1 U/KS i 2 U/KS.

Podsumowując. Rada Miejska w Wyszkanie, naruszyła art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., bowiem dla terenów oznaczonych w planie symbolami: U/MN (teren zabudowy usługowej nieuciążliwej w połączeniu z zabudową mieszkaniową jednorodzinną) - w zakresie garaży wolnostojących, U/M (teren zabudowy usługowej nieuciążliwej – mieszkaniowej), oraz U/KS (teren usług nieuciążliwych, parkingów i garaży), nie określiła maksymalnej wysokości zabudowy. Redakcja art. 15 ustawy o p.z.p. nie przesądza o tym, iż katalog wymagań w nim wymieniony musi być przy sporządzaniu planu, uwzględniony obowiązkowo. Organ nadzoru stoi jednak na stanowisku, iż obligatoryjność zakresu planu należy rozpatrywać każdorazowo w odniesieniu do poszczególnych sytuacji gmin. Jednakże, skoro uchwałodawca na ww. terenach dopuszcza zabudowę kubaturową to podstawowym wskaźnikiem wyrażającym gabaryt obiektu jest wymóg określenia jego maksymalnej wysokości.

Zakres przedmiotowy władztwa planistycznego gminy, w ramach którego ma ona możliwość wpływu na sposób wykonywania prawa własności, przez właścicieli i użytkowników terenów objętych ustaleniami planu miejscowego, nie jest nieograniczony i został szczegółowo określony w ustawie o p.z.p. poprzez wskazanie obowiązkowej i fakultatywnej (dopuszczalnej) treści planu miejscowego (art. 15 ust. 2 i 3) oraz w rozporządzeniu w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w § 3, 4 i 7. Oznacza to, że nie każde rozstrzygnięcie związane swobodnie z przeznaczeniem, zagospodarowaniem i użytkowaniem terenu może być włączone do ustaleń planu, a jedynie takie, które mieści się ściśle w ramach tego, co ustawa określa ogólnie jako ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenia inwestycji celu publicznego i określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu, a konkretnie wylicza w art. 15, natomiast ww. rozporządzenie doszczegóławia, jako nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów, określone w § 4 tego rozporządzenia. W szczególności, wobec zasady hierarchiczności źródeł prawa, przedmiotem regulacji planu nie mogą być kwestie, które podlegają regulacjom aktów wyższego rzędu, ani tym bardziej regulacje planu nie mogą być z nimi sprzeczne.

Wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej stwarza zaś ryzyko powtórzenia lub modyfikacji norm obecnych w innych aktach prawnych, w tym także norm hierarchicznie wyższych zawartych

w ustawach. Skutki takie są trudne do przewidzenia, stąd konieczność ścisłego przestrzegania granic umocowania prawnego do podejmowania uchwał.

Z dokonanej przez organ nadzoru analizy podjętej uchwały wynika, iż w ustaleniach uchwały wprowadzono modyfikację norm obowiązujących w innych aktach prawnych. I tak w:

- § 2 pkt 1 uchwały, zdefiniowano pojęcie „*działki budowanej*”;
- § 2 pkt 5 uchwały, zdefiniowano pojęcie „*nieruchomości*”;
- § 2 pkt 28 uchwały, zdefiniowano pojęcie „*wskaźnika intensywności zabudowy*”;
- § 2 pkt 29 i 30 uchwały, zdefiniowano pojęcie „*wysokości zabudowy*”, w kontekście sposobu dokonywania pomiaru wysokości budynków.

Tymczasem w art. 2 ustawodawca, właśnie na potrzeby ustawy o p.z.p., zdefiniował 19 pojęć, w tym m.in. pojęcie „*działki budowanej*” (art. 2 pkt 12 ustawy), rozumianej, jako „*nieruchomość gruntowa lub działka gruntu, której wielkość, cechy geometryczne, dostęp do drogi publicznej oraz wyposażenie w urządzenia infrastruktury technicznej spełniają wymogi realizacji obiektów budowlanych wynikające z odrębnych przepisów i aktów prawa miejscowego*”. W tej sytuacji uznać należy, że definicja zawarta w § 2 pkt 1 uchwały, jest modyfikacją definicji zawartej w art. 2 pkt 12 ustawy o p.z.p. Ponadto definiując w § 2 pkt 28 uchwały, pojęcie „*wskaźnika intensywności zabudowy*”, Rada Miejska w Wyszkanie zmodyfikowała pojęcie określone w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. Zgodnie bowiem z ww. przepisem maksymalna i minimalna intensywność zabudowy to „*wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej*”. Z kolei w § 2 pkt 5 uchwały, zmodyfikowano również pojęcie „*nieruchomości*”, które to pojęcie uregulowane zostało w art. 46 § 1 ustawy Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.), zaś w § 3 pkt 29 i 30 uchwały, zdefiniowano pojęcie wysokości zabudowy, rozumianej jako: „*(...) wysokość budynku lub jego części, służącą do określenia maksymalnego, pionowego wymiaru budynku, którą liczy się od poziomu terenu przy najniższym położonym wejściu do budynku do górnej krawędzi ściany zewnętrznej, gzymsu lub attyki bądź jako wymiar liczony od poziomu terenu do najwyższej położonej krawędzi dachu (kalenicy) lub punktu zbiegu połączeń dachowych*”. Tymczasem zarówno z przepisów ustawy o p.z.p., jak również z rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, nie wynika możliwość definiowania sposobu pomiaru wysokości, lecz jedynie wymóg określenia gabarytów i **wysokości projektowanej zabudowy**. Co więcej wysokość zabudowy, nie może być utożsamiana, jedynie przez pryzmat wysokości budynków, zaś sam sposób pomiaru tych ostatnich określony już został w § 6 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.). Z literalnego brzmienia § 3 pkt 29 i 30 uchwały, wynika, iż pojęcie wysokości zabudowy, rozumiane jako sposób pomiaru wysokości budynku, stanowi w istocie modyfikację wspomnianego powyżej § 6 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Zważyć przy tym należy, że z woli samego ustawodawcy, sporządzany plan miejscowy ma być zgodny z przepisami odrębnymi (wymóg art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p.), zaś z mocy ustaleń art. 15 ust. 2 i 3 ustawy o p.z.p. nie wynika by organ stanowiący miał możliwość dowolnego, naruszającego przepisy odrębne, definiowania sposobu dokonywania pomiaru wysokości budynków.

W zakresie powtórzeń i modyfikacji przepisów, orzecznictwo wielokrotnie wskazywało, że powtórzenia i modyfikacje, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 r. sygn. akt II SA 99/92, opublikowany ONSA 1993/2/44; wyrok NSA oz. we Wrocławiu z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98, opublikowany OSS 2000/1/17). Powtarzanie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwały może bowiem prowadzić do odmiennej, czy wręcz sprzecznej

z intencjami ustawodawcy interpretacji. Trzeba, bowiem liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. W takim kontekście, zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne.

Stosownie do wcześniej zawartych wyjaśnień, przytoczone powyżej zapisy planu miejscowego, wykraczają poza dopuszczalny zakres ustaleń planu określony zarówno w ustawie o p.z.p., jak też w rozporządzeniu w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, naruszają również przepisy rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie oraz przepisy kodeksu cywilnego. Powyższe stanowi o naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego, a tym samym stanowi przesłankę do stwierdzenia nieważności ustaleń planu zawartych w § 2 pkt 1, 5, 28, 29 i 30 uchwały.

Dodatkowo Rada Miejska w Wyszkanie, ustaleniami zawartymi zarówno w części tekstowej (§ 12 ust. 2 pkt 13 uchwały), jak i w części graficznej, naruszyła dyspozycję § 14 ust. 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Zgodnie z ww. przepisem „*Dopuszcza się zastosowanie dojścia i dojazdu do działek budowlanych w postaci ciągu pieszo-jezdnego, pod warunkiem że ma on szerokość nie mniejszą niż 5 m, umożliwiającą ruch pieszki oraz ruch i postój pojazdów*”. Tymczasem dla ciągu pieszo - jezdne określone w planie symbolem 4KX, uchwałodawca, określił minimalną szerokość w liniach rozgraniczających na 3m, co potwierdzają również ustalenia części graficznej. Ponadto z ustaleń tekstu planu, w zakresie określonych minimalnych szerokości w liniach rozgraniczających (wymiarów) podanych w ustaleniach § 12 ust. 2 pkt 10, 11, 12 i 14 uchwały, wynika, iż ciągi pieszo - jezdne, oznaczone symbolami: 1KX, 2KX, 3KX i 5KX, również nie spełniają wymaganej w rozporządzeniu w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, szerokości. Z uwagi na stwierdzoną przez organ nadzoru rozbieżność, pomiędzy ustaleniami części tekstowej uchwały, a rysunkiem planu, co do minimalnej szerokości w liniach rozgraniczających ciągów pieszo – jezdnych, oznaczonych w planie symbolami: 1KX, 2KX, 3KX i 5KX (na rysunku planu wskazane ciągi mają większą szerokość, co stanowi o naruszeniu § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego), zaistniała konieczność stwierdzenia nieważności ustaleń § 12 ust. 2 pkt 13 uchwały oraz załącznika graficznego, dla terenu oznaczonego symbolem 4KX (teren ciągu pieszo-jezdnego), zaś w przypadku ustaleń § 12 ust. 2 pkt 10, 11, 12 i 14 uchwały, jedynie w zakresie ustalenia dotyczącego minimalnej szerokości w liniach rozgraniczających.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XXXVI/353/13 Rady Miejskiej w Wyszkanie z dnia 13 czerwca 2013 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Wyszkanie dla kwartału ulic: 11 – go Listopada, Pultuskiej, Wspólnej, Dworcowej, I Armii Wojska Polskiego i Prostej, w części dotyczącej ustaleń:

- § 2 pkt 1, 5, 28, 29 i 30 uchwały;
- § 12 ust. 2 pkt 13 uchwały oraz załącznika graficznego, dla terenu oznaczonego symbolem 4KX, stanowiącego teren ciągu pieszo - jezdnego;
- § 12 ust. 2 pkt 10, 11, 12 i 14 uchwały, w zakresie ustalenia dotyczącego minimalnej szerokości w liniach rozgraniczających;
- § 14 uchwały oraz załącznika graficznego, dla terenu oznaczonego symbolem 2 MN, stanowiącego tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej;
- § 15 ust. 3 uchwały, fragment w brzmieniu: „(...) lub wolnostojących (...)”;

- § 16 ust. 6 pkt 8, 9, 10, 11 i 12 uchwały;
 - § 19 uchwały oraz załącznika graficznego, dla terenów oznaczonych symbolami: 1U, 2U i 5U, stanowiących tereny zabudowy usługowej nieuciążliwej;
 - § 23 ust. 1 uchwały, fragment w brzmieniu: „(...) i usług nieuciążliwych”;
 - § 24 uchwały oraz załącznika graficznego, dla terenów oznaczonych symbolami: 1U/KS i 2U/KS, stanowiącymi teren usług nieuciążliwych, parkingów i garaży,
- 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:
wz. Dariusz Piątek
Wicewojewoda Mazowiecki

WOJEWODA MAZOWIECKI
WZ.
Dariusz Piątek
Wicewojewoda Mazowiecki