



WOJEWODA MAZOWIECKI  
Nr LEX-I.4131.139.2013.MZ1

Warszawa, 14 listopada 2013 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 i 645)

**stwierdzam nieważność**

uchwały Nr 1121/XXXVIII/2013 Rady Miejskiej w Piasecznie z dnia 25 września 2013 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miasta Piaseczna dla obszaru ograniczonego ulicami: Jana Pawła II, Wojska Polskiego, Sienkiewicza, torami kolei Warszawa – Radom (obszar A6, A7, A10, A11, A15, A16, A28, A29) – etap II”, w części dotyczącej ustaleń :

- § 8 ust. 1 uchwały, w zakresie symbolu cyfrowego: „1”;
- § 8 ust. 2 pkt 7 uchwały, w zakresie sformułowania: „[...] w tym: a) 3,0 m. od linii rozgraniczających ulic,”;
- § 8 ust. 2 pkt 9 lit. c uchwały, w zakresie sformułowania: „[...] : lokalnych (KD-L) [...]”;
- § 9 ust. 1 pkt 1 uchwały, w zakresie symbolu cyfrowego: „1”;
- § 9 ust. 1 pkt 1 uchwały, w zakresie sformułowania „[...]lokalnych (KD-L) [...]”.

## Uzasadnienie

Na sesji w dniu 25 września 2013 r., Rada Miejska w Piasecznie podjęła uchwałę Nr 1121/XXXVIII/2013 „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miasta Piaseczna dla obszaru ograniczonego ulicami: Jana Pawła II, Wojska Polskiego, Sienkiewicza, torami kolei Warszawa – Radom (obszar A6, A7, A10, A11, A15, A16, A28, A29) – etap II”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz 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 przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. Art. 94 Konstytucji RP stanowi, iż organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień 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.

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.

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 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);
- wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych (art. 1 ust. 2 pkt 3);
- wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia (art. 1 ust. 2 pkt 5);
- prawo własności (art. 1 ust. 2 pkt 7).

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 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.

Ocenie legalności podlega zarówno treść uchwały przyjmującej plan miejscowy, jak i załączniki, czyli m.in. część graficzna. W judykaturze utrwalony jest pogląd, że ewidentna sprzeczność pomiędzy treścią uchwały a jej częścią graficzną, narusza zasady sporządzenia planu miejscowego i w konsekwencji powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części, zgodnie z art. 28 ww. ustawy. **Co więcej, sprzeczność taka stanowi również o naruszeniu § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia 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 wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.”, który stanowi, że „Na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego”.

Jedną z podstawowych zasad sporządzania planu miejscowego, ustawodawca uregulował w art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym „ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego”. Z literalnego brzmienia, cytowanego wyżej artykułu wynika, iż ustalenie przeznaczenia terenu oraz rozmieszczenie inwestycji celu publicznego jest jednym z podstawowych elementów składających się na ustalenia planu miejscowego. Konkretyzację art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p., możemy odnaleźć w art. 15 tej ustawy, gdzie w sposób enumeratywny wymieniana jest materia, jaka winna znaleźć się w miejscowym planie. I tak, w świetle art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo „(...) przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania”. Zgodnie z § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., „linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania oraz ich oznaczenia”, powinny być określone na rysunku planu.

W ocenie organu nadzoru, podejmując przedmiotową uchwałę, przede wszystkim naruszono zasady sporządzania planu miejscowego, bowiem w § 8 ust. 1 oraz § 9 ust. 1 pkt 1 uchwały, sformułowano ustalenia w odniesieniu do jednostki terenowej 1P-S/U, podczas gdy na rysunku występuje jednostka terenowa P-S/U. W tej sytuacji organ nadzoru zmuszony był do stwierdzenia nieważności w zakresie symbolu cyfrowego „1”, o którym mowa w przywołanych powyżej przepisach uchwały, co w konsekwencji przyczyni się do wyeliminowania sprzecznych ustaleń zawartych w części tekstowej oraz graficznej.

Niezgodność części tekstowej z częścią graficzną dotyczy również ustaleń w zakresie nieprzekraczalnej linii zabudowy. Stosownie bowiem do dyspozycji § 8 ust. 2 pkt 7 lit. a uchwały, plan ustalił „nieprzekraczalne linie zabudowy, zgodnie z rysunkiem planu, w tym: a) 3,0 m. od linii rozgraniczającej ulic”, podczas gdy z rysunku planu wynika, że faktyczna odległość nieprzekraczalnych linii zabudowy od ulic bezpośrednio sąsiadujących z obszarem planu, wynosi 4,0 m. Biorąc pod uwagę powyższe, niezbędne jest wyeliminowanie ustaleń części tekstowej, co w konsekwencji przyczyni się do wyeliminowania sprzecznych ustaleń planu w tym zakresie.

Organ nadzoru wskazuje, że część graficzna i tekstowa, stanowią łącznie ustalenia planu miejscowego (art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p.). Część graficzna (rysunek planu) stanowi bowiem wyjaśnienie (uzupełnienie) części tekstowej. Oznacza to, że powstałe nieścisłości (niezgodności) mogą w praktyce uniemożliwić zastosowanie tego planu w praktyce.

Podobne naruszenia dotyczą ustaleń, o których mowa w:

- § 8 ust. 2 pkt 9 lit. c uchwały, w brzmieniu: „Ustala się [...] wjazdu na działki budowlane od dróg publicznych: lokalnych (KD-L) z dopuszczeniem sytuowania bram, zgodnie z przepisami odrębnymi”;
- § 9 ust. 1 pkt 1 uchwały, w brzmieniu: „Ustala się zasady obsługi w zakresie komunikacji: 1) zjazdu [...] z dróg lokalnych (KD-L), poza granicami planu”,  
z uwagi na fakt, że na rysunku planu nie wskazano terenów dróg lokalnych oznaczonych symbolem KD-L, a tym samym z ustaleń planu miejscowego nie wynika, których dróg faktycznie dotyczą.

Z powyższych względów, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr 1121/XXXVIII/2013 Rady Miejskiej w Piasecznie z dnia 25 września 2013 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miasta Piaseczna dla obszaru ograniczonego ulicami: Jana Pawła II, Wojska Polskiego, Sienkiewicza, torami kolei Warszawa – Radom (obszar A6, A7, A10, A11, A15, A16, A28, A29) – etap II”, w części dotyczącej ustaleń:

- § 8 ust. 1 uchwały, w zakresie symbolu cyfrowego: „I”;
- § 8 ust. 2 pkt 7 uchwały, w zakresie sformułowania: „[...] w tym: a) 3,0 m. od linii rozgraniczających ulic,”;
- § 8 ust. 2 pkt 9 lit. c uchwały, w zakresie sformułowania: „[...] : lokalnych (KD-L) [...]”;
- § 9 ust. 1 pkt 1 uchwały, w zakresie symbolu cyfrowego: „I”;
- § 9 ust. 1 pkt 1 uchwały, w zakresie sformułowania „[...]lokalnych (KD-L) [...]”,

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.

Jednocześnie organ nadzoru wskazuje, że organ uchwałodawczy nie zachował komunikatywności aktu prawnego, w związku z rozbieżnymi ustaleniami w zakresie przeznaczenia terenu oraz oznaczeń graficznych mających charakter informacyjny, o których mowa w § 4 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 uchwały. Na rysunku planu w odmienny sposób określono bowiem przeznaczenie terenu P-S/U, nie zamieszczono również żadnych elementów informacyjnych.

Wojewoda Mazowiecki:  
Jacek Kozłowski

