



WOJEWODA MAZOWIECKI
Nr LEX-I.4131.19.2014.RM

Warszawa, 20 marca 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 i 1318)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XL / 535 / 2014 Rady Miasta Legionowo z dnia 26 lutego 2014 r. „*w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Legionowo dla obszaru obejmującego teren działki o nr ewid. 38/12 z obrębu nr 65*”.

UZASADNIENIE

Rada Miasta Legionowo, na sesji w dniu 26 lutego 2014 r., podjęła uchwałę Nr XL/535/2014 „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Legionowo dla obszaru obejmującego teren działki o nr ewid. 38/12 z obrębu nr 65”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 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. 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.

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

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 ustawy o p.z.p.);
- wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej (art. 1 ust. 2 pkt 4 ustawy o p.z.p.);
- wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia (art. 1 ust. 2 pkt 5 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 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 przedmiotowej sprawie doszło do naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego, co na mocy art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., oznacza konieczność wyeliminowania, uchwały z obrotu prawnego.

Na wstępie tej części uzasadnienia wskazać należy, że 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 Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), w szczególności zaś w jego ustaleniach zawartych w § 3, 4 i 7.

Uszczegółowienie wspomnianego na wstępie art. 1 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., można odnaleźć w art. 15 ust. 2 pkt 6, zgodnie z którym: „*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*”. Powyższe wynika również z rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W § 4 pkt 6 ww. rozporządzenia, zawarty został wymóg dotyczący standardu zapisywania ustaleń projektu tekstu planu miejscowego, z którego wynika, że **ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności określenie linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej, a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu.**

Z powyższych ustaleń wynika zatem jednoznacznie, że ustalenia w zakresie określenia **maksymalnej wysokości zabudowy oraz geometrii dachu należy do obowiązkowych elementów treści planu miejscowego.** Warto przy tym zaznaczyć, iż pojęcie „maksymalnej wysokości zabudowy”, jest pojęciem zbiorczym i zawiera pojęcia dotyczące wysokości szeregu obiektów stanowiących zabudowę, a zatem nie tylko budynków. Mając powyższe na uwadze

stwierdzić należy, iż uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego powinna w sposób kompleksowy określać maksymalną wysokość zabudowy dopuszczalnej na danym terenie oraz geometrię dachów.

Z kolei stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 3 pkt 8 i 9 ustawy o p.z.p.: „*W planie miejscowym określa się w zależności od potrzeb: (...) 8) sposób usytuowania obiektów budowlanych w stosunku do dróg i innych terenów publicznie dostępnych oraz do granic przyległych nieruchomości, kolorystykę obiektów budowlanych oraz pokrycie dachów; 9) zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane*”.

Z cytowanych powyżej przepisów wynika, że fakultatywnie (w zależności od stwierdzonych potrzeb) organ uchwałodawczy może określić sposób sytuowania obiektów budowlanych do granic przyległych nieruchomości, ich kolorystykę, pokrycie dachów, jak również zasady i warunki sytuowania ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z których mają być wykonane.

Tymczasem w ustaleniach, o których mowa w:

- § 7 ust. 3 pkt 1 uchwały, sformułowano ustalenia w brzmieniu: „*Wymagania wynikające z zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego: 1) nakazuje się nawiązanie nowej zabudowy do zabudowy istniejącej na sąsiedniej działce o nr ewid. 38/11, poprzez zachowanie geometrii dachu, rodzaju użytych materiałów wykończeniowych elewacji, kolorystyki elewacji i pokrycia dachu - nowa zabudowa z budynkiem istniejącym na działce sąsiedniej ma tworzyć jednorodną architektoniczną całość*”;
- § 7 ust. 3 pkt 2 uchwały, sformułowano ustalenia w brzmieniu: „*Wymagania wynikające z zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego: (...) 2) nakazuje się usytuowanie budynku bezpośredniego przy granicy z sąsiednią działką budowlaną o nr ewid. 38/11- projektowany budynek musi przylegać całą powierzchnią swojej ściany do ściany budynku istniejącego na sąsiedniej działce*”;
- § 7 ust. 4 pkt 3 uchwały, sformułowano ustalenia w brzmieniu: „*Ustalenia dotyczące ogrodzeń: (...) 3) nakazuje się zharmonizowanie materiału i formy elementów ogrodzenia z elementami ogrodzenia istniejącego na działce o nr ewid. 41/2 z obrębem 65*”;
- § 7 ust. 6 pkt 1 uchwały, sformułowano ustalenia w brzmieniu: „*Zasady kształtowania zabudowy oraz parametry i wskaźniki zagospodarowania terenu: 1) nakazuje się lokalizowanie budynku zgodnie z wyznaczoną na rysunku planu nieprzekraczalną linią zabudowy wyznaczoną przez zewnętrzne lico ściany budynku zlokalizowanego na działce sąsiedniej o nr ewid. 38/11 z obrębem ewid. nr 65, przy czym dopuszcza się wycofanie w głąb działki parteru budynku*”;
- § 7 ust. 6 pkt 6 uchwały, sformułowano ustalenia w brzmieniu: „*Zasady kształtowania zabudowy oraz parametry i wskaźniki zagospodarowania terenu: (...) 6) ustala się maksymalną wysokość zabudowy - wysokość górnej krawędzi elewacji i głównej kalenicy dachu zgodnie z wysokością górnej krawędzi elewacji i głównej kalenicy dachu budynku istniejącego na działce o nr ewid. 38/11 z obrębem 65*”;
- § 7 ust. 6 pkt 7 uchwały, sformułowano ustalenia w brzmieniu: „*Zasady kształtowania zabudowy oraz parametry i wskaźniki zagospodarowania terenu: (...) 7) ustala się maksymalną liczbę kondygnacji - 3 kondygnacje nadziemne, przy czym ostatnia kondygnacja użytkowa zlokalizowana w bryle budynku*”;
- § 7 ust. 6 pkt 8 uchwały, sformułowano ustalenia w brzmieniu: „*Zasady kształtowania zabudowy oraz parametry i wskaźniki zagospodarowania terenu: (...) 8) ustala się geometrię dachu - dach mansardowy o kątach nachylenia połaci zgodnych z parametrami dachu na budynku istniejącym na działce o nr ewid. 38/11 z obrębem ewid. nr 65*”.

Organ nadzoru wskazuje, że podejmując przedmiotową uchwałę naruszono 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, które to przepisy określają obligatoryjne parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, których to obowiązek określenia w planie miejscowym spoczywa na prawodawcy miejscowym, jakim jest rada miejska. Do parametrów tych należą w szczególności określenie maksymalnej wysokości zabudowy oraz gabaryty obiektów.

Pojęcie *maksymalnej wysokości zabudowy* zostało zatem przez ustawodawcę wyraźnie wyszczególnione jako wymagany obligatoryjnie wskaźnik kształtowania zabudowy i stało się pojęciem ustawowym. Pojęcie maksymalnej wysokości zabudowy jest pojęciem zbiorczym i zawiera pojęcia dotyczące wysokości szeregu obiektów stanowiących zabudowę, w tym także budynków. Gmina ma zatem nie tylko prawo, lecz obowiązek określenia w planie m.in. maksymalnej wysokości zabudowy na danym terenie. W realizowaniu tego prawa gmina jest samodzielna.

Gmina realizuje swoje uprawnienie i obowiązek do określenia wysokości zabudowy jednostką metryczną z określeniem od jakiego punktu do jakiego punktu wysokość ta powinna być liczona. Uprawnienie takie wynika z istoty pojęcia wysokości, która jest pionową odległością pomiędzy dwoma punktami. Zdaniem organu nadzoru określenie wskaźnika, 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. **Niezależnie od powyższego, zawsze jednak niezbędnym jest podanie maksymalnej wysokości zabudowy w wymiarze metrycznym, czego w przedmiotowej uchwale nie uczyniono.** Jedyne ustalenia, w tym zakresie, poczyniono w § 7 ust. 6 pkt 6 uchwały, z którego wynika, że maksymalna wysokość zabudowy to wysokość górnej krawędzi elewacji i głównej kalenicy dachu, która ma być zgodna z wysokością górnej krawędzi elewacji i głównej kalenicy dachu budynku istniejącego na działce o numerze ewidencyjnym 38/11 z obrębu 65, a więc na działce znajdującej się poza obszarem objętym planem miejscowym.

W tym miejscu podkreślić należy, że działka oznaczona numerem ewidencyjnym 38/11 z obrębu 65, objęta jest ustaleniami zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Legionowa (uchwała nr XXIII/291/2008 Rady Miasta Legionowa z dnia 3 września 2008 r. publ. Dz. Urz. Woj. Maz. Nr 134, poz. 4023 z dnia 16 sierpnia 2009 r.), w ramach jednostki terenowej 12 MW.

Tym samym ustalenia przedmiotowego planu nie tylko, że nie określają maksymalnej wysokości zabudowy w wymiarze metrycznym i odwołują się do istniejącej zabudowy na działce sąsiedniej, to jeszcze dla działki tej obowiązują ustalenia innego planu miejscowego, regulującego formę oraz wysokość budynków w sposób odmienny (plan z 2008 r. dopuszcza do lokalizowania nowej zabudowy usługowej jako wolnostojącej lub wbudowanej w budynek mieszkalny, zaś wysokość zabudowy określono maksymalnie na 5 kondygnacji nadziemnych – dla zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej oraz 2 kondygnacje nadziemne – dla wolnostojącej zabudowy usługowej).

Organ nadzoru wskazuje, że np. w sytuacji rozbiórki istniejącego na działce o numerze ewidencyjnym 38/11 z obrębu 65 obiektu, brak będzie nawet tej iluzorycznej możliwości „dowiązania się do istniejącej zabudowy” na przedmiotowej działce.

Kwestionowana przez organ nadzoru uchwała jest uchwałą w sprawie uchwalenia planu miejscowego i stosownie do dyspozycji art. 34 ust. 1 ustawy o p.z.p., wywołuje skutki prawne,

tj. wejście w życie planu miejscowego powoduje utratę mocy obowiązującej innych planów zagospodarowania przestrzennego lub ich części odnoszących się do objętego nim terenu. Oznacza to, że tylko i wyłącznie na podstawie jego ustaleń możliwa jest np. realizacja inwestycji, a tym samym wprost z ustaleń kwestionowanego planu ma wynikać maksymalna wysokość zabudowy, nie zaś z zabudowy sąsiedniej, która może przecież podlegać rozbudowie, przebudowie czy też rozbiórce, a w skrajnych przypadkach może być realizowana nowa zabudowa.

Ponadto stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., organ wykonawczy gminy sporządza projekt planu miejscowego zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem, który to obszar wyznaczony został w uchwale inicjującej proces planowania przestrzennego, stosownie do dyspozycji art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p. Granice obszaru objętego projektem planu wyznaczone w uchwale o przystąpieniu do sporządzenia planu wiążą organy gminy w procedurze sporządzenia i uchwalenia tego planu. Stąd uchwalony plan nie może regulować obszaru wykraczającego poza terytorium ustalone w uchwale o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ani też się do niego odwoływać i być tym samym zależnym od ustaleń planu miejscowego na obszarze sąsiednim. Jeżeli zatem zamierzeniem organu uchwałodawczego było dowiązanie funkcjonalne i przestrzenne do istniejącego na działce sąsiedniej, w dacie uchwalenia planu, budynku to należało „sparametryzować” istniejącą zabudowę poprzez określenie jej wysokości w układzie metrycznym.

Podkreślić należy, że określenie „gabaryt obiektu budowlanego” nie został zdefiniowany ani w ustawie o p.z.p. ani w rozporządzeniu w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. 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 poziomu 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 wymiar (w znaczeniu określenia metrycznego). Samo określenie liczby kondygnacji jest zatem niewystarczające, bowiem wymiar kondygnacji także może być różny (w znaczeniu zależny, np. od realizowanej funkcji).

Organ nadzoru wskazuje, że do podobnych naruszeń, poprzez odwołanie do istniejącej zabudowy, doszło w ustaleniach, o których mowa w § 7 ust. 3 pkt 1 i § 7 ust. 6 pkt 8 uchwały, w odniesieniu do geometrii dachu, która stosownie do dyspozycji § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, uznana została za obligatoryjny zakres ustaleń planu miejscowego. Podobne naruszenia z tym, że w odniesieniu do ustaleń o charakterze fakultatywnym, odnaleźć możemy w:

- § 7 ust. 3 pkt 1 uchwały, w odniesieniu do rodzaju materiałów wykończeniowych elewacji i dachu, a także jej kolorystyki; z dyspozycji art. 15 ust. 3 pkt 8 ustawy o p.z.p., wynika, że mają być one jednoznacznie określone, brak zatem podstaw prawnych do odwołania się do zabudowy sąsiedniej; organ uchwałodawczy musi liczyć się z tym, że w trakcie użytkowania sąsiedniego obiektu może np. dojść do zmiany kolorystyki elewacji, bądź poszycia dachu;
- § 7 ust. 4 pkt 3 uchwały, w odniesieniu do ustaleń dotyczących realizacji ogrodzeń, które na mocy przywołanych ustaleń planu miejscowego mają być zharmonizowane w zakresie materiału i formy, z elementami ogrodzenia istniejącego na działce oznaczonej numerem ewidencyjnym 41/2 z obrębu 65, przy czym zaznaczyć należy, iż przedmiotowa działka nawet

nie graniczy z działką będącą przedmiotem ustaleń planu miejscowego; chcąc skorzystać z uprawnień, o którym mowa w art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy o p.z.p., należało wprost określić standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich ogrodzenia takie mają być wykonane; organ uchwałodawczy musi liczyć się z tym, że ogrodzenie, które ma być zharmonizowane może przecież ulec wymianie na inne.

Z ustaleń przedmiotowego planu wynika również wiele innych niekonsekwencji i sprzecznych zarazem ustaleń. Otóż z dyspozycji § 7 ust. 3 pkt 2 uchwały, wynika nakaz usytuowania budynku bezpośredniego przy granicy z sąsiednią działką budowlaną o nr ewid. 38/11 – przy czym projektowany budynek musi przylegać całą powierzchnią swojej ściany do ściany budynku istniejącego na sąsiedniej działce, zaś z ustaleń § 7 ust. 6 pkt 1 uchwały, wynika nakaz lokalizowania budynku zgodnie z wyznaczoną na rysunku planu nieprzekraczalną linią zabudowy wyznaczoną przez zewnętrzne lico ściany istniejącego budynku, przy czym dopuszcza się wycofanie w głąb działki parteru budynku. Skoro zatem plan dopuszcza wycofanie w głąb działki parteru budynku to nie jest możliwe spełnienie warunku, o którym mowa w § 7 ust. 3 pkt 2 uchwały, tj. nakazu przylegania całą powierzchnią swojej ściany do ściany budynku istniejącego, z uwagi na fakt, iż istniejący budynek przy granicy z działką objętą planem miejscowym nie ma wycofanej pierwszej kondygnacji (parteru).

Niezależnie od powyższego wskazać także należy, iż ustalając na rysunku planu miejscowego *nieprzekraczalną linię zabudowy*, przez którą należy rozumieć, stosownie do ustaleń § 5 ust. 1 pkt 2 uchwały, „*linię określającą najmniejszą dopuszczalną odległość zewnętrznego lica ściany budynku w stosunku do linii rozgraniczających, istniejących granic działki od których tą linię wyznaczono, bez wysunięcia poza zewnętrzne lico ściany budynku: schodów, podjazdów, okapów, otwartych ganek i zadaszeń o szerokości do 1,0m oraz balkonów*”, dopuszczono tym samym możliwość innego usytuowania budynku, aniżeli wynika to z ustaleń § 7 ust. 3 pkt 2 uchwały, nakazujących by projektowany budynek musiał przylegać całą powierzchnią swojej ściany do ściany budynku istniejącego na sąsiedniej działce.

Powyższe stanowi także o naruszeniu § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który obliguje by na projekcie rysunku planu miejscowego stosowano nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym 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. Ponieważ miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, oznacza to między innymi, że do wykładni planu należy stosować metody właściwe dla wykładni aktów normatywnych, co powoduje, że zapisy szczegółowe obowiązującego planu mają znaczenie pierwszorzędne i to one winny decydować o wykładni i kontroli decyzji o pozwoleniu na budowę z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (*quod vide*: wyrok Naczelnego Sadu Administracyjnego z dnia 28 maja 2009 r. sygn. akt II OSK 1916/08, LEX nr 574407, dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń pod adresem <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Organ nadzoru stwierdza również, iż część ustaleń przedmiotowego planu miejscowego (uchwały Nr XL/535/2014), narusza wcześniejsze unormowania zawarte w uchwale tego samego organu z dnia 28 marca 2007 r. Nr VI/52/2007 podjętej w sprawie uchwalenia *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Miejskiej Legionowo*. Wiążący charakter studium wynika nie tylko z przepisu art. 9 ust. 4, 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 zgodności planu miejscowego ze 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 szczególności 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 zgodności planu miejscowego z ustaleniami studium, w rozumieniu art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., stanowią łącznie część tekstowa oraz część graficzna planu miejscowego i studium.

Z przeprowadzonej przez organ nadzoru analizy treści *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Miejskiej Legionowo* (wraz z załącznikiem mapowym), wynika w sposób jednoznaczny, iż ustalenia przedmiotowego planu miejscowego w zakresie kształtowania przestrzeni publicznych, o których mowa w ustaleniach § 7 ust. 2 uchwały, pozostają w sprzeczności z ustaleniami studium, bowiem z ustaleń załącznika nr 6 do studium, stanowiącego tekst *Kierunków zagospodarowania przestrzennego (tom II)*, w ramach rozdziału XIII „*Obszary przestrzeni publicznej*” określono, iż „*Na terenie miasta Legionowo wyznacza się następujące obszary przestrzeni publicznej: – Parki i zieleńce, – Cmentarze, – Usługi sportu i rekreacji, – Drogi publiczne. Ww. obszary przestrzeni publicznych objęte są uchwałami o przystąpieniu do sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego lub znajdując się w granicach obszaru wskazanego w Studium do sporządzenia planu*”.

Zgodnie z art. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. przez „*obszar przestrzeni publicznej*” należy rozumieć „*obszar o szczególnym znaczeniu dla zaspokojenia potrzeb mieszkańców, poprawy jakości ich życia i sprzyjający nawiązywaniu kontaktów społecznych ze względu na jego położenie oraz cechy funkcjonalno-przestrzenne, określony w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy*”. Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia zawarte w studium, w zakresie obszarów przestrzeni publicznej, uznać należy, że przedmiotowy plan miejscowy, we wskazanym zakresie, dotknięty jest wadą prawną, polegającą na naruszeniu zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, o których mowa w art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., a tym samym na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., zachodzą przesłanki do stwierdzenia nieważności uchwały, w części dotyczącej ustaleń § 7 ust. 2 uchwały.

Kwestia dotycząca określenia w studium przestrzeni publicznych była m.in. przedmiotem orzeczenia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, z dnia 24 stycznia 2012 r. w sprawie Sygn. akt IV SA/Wa 1795/11. W tym miejscu podkreślić należy, iż ten sam Sąd, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 14 lutego 2013 r. sprawy ze skargi Wojewody Mazowieckiego na uchwałę Rady Gminy w Szelkowie, podzielił stanowisko wojewody, stwierdzając, iż „*Wiążący charakter studium wynika nie tylko z przepisu art. 9 ust. 4, ale również z przepisu art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., w myśl którego plan miejscowy uchwała rada gminy po stwierdzeniu jego zgodności z ustaleniami studium. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Porównanie tekstu planu z tekstem studium oraz odniesienie się do części graficznej (rysunku) planu i studium prowadzi do wniosku, że we wskazanych przez Wojewodę obszarach występuje sprzeczność między studium a planem,*

co wymagało przede wszystkim przeanalizowania części graficznej obydwu aktów planistycznych” (wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 lutego 2013 r., Sygn. akt IV SA/Wa 2595/12).

Również Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 11 września 2012 r., Sygn. akt II OSK 1408/12 wyraził stanowisko, iż „Tryb procedury planistycznej tak został określony, że organy planistyczne zobowiązane są do zachowania zgodności projektu planu miejscowego ze studium, pomijając jakkolwiek treść poprzednio obowiązującego planu miejscowego”.

Podjęta przez Radę Miejską w Legionowie uchwała narusza również art. 16 ust. 1 ustawy o p.z.p. Stosownie do dyspozycji ww. artykułu oraz § 5 i § 7 pkt 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Plan miejscowy sporządza się w skali 1:1.000, z wykorzystaniem urzędowych kopii map zasadniczych albo w przypadku ich braku map katastralnych, gromadzonych w państwowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym. W szczególnie uzasadnionych przypadkach dopuszcza się stosowanie map w skali 1:500 lub 1:2.000, a w przypadkach planów miejscowych, które sporządza się wyłącznie w celu przeznaczenia gruntów do zalesienia lub wprowadzenia zakazu zabudowy, dopuszcza się stosowanie map w skali 1:5.000”. W ust. 2 art. 16 ustawy o p.z.p., ustawodawca delegował na ministra właściwego do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej uprawnienie do określenia, w drodze rozporządzenia, wymaganego zakresu projektu planu miejscowego w części tekstowej i graficznej, uwzględniając w szczególności wymogi dotyczące materiałów planistycznych, skali opracowań kartograficznych, stosowanych oznaczeń, nazewnictwa, standardów oraz sposobu dokumentowania prac planistycznych. Wypełnieniem normy wynikającej z art. 16 ust. 2 ustawy o p.z.p. jest rozporządzenie w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z ww. rozporządzeniem, projekt rysunku planu miejscowego sporządza się w formie rysunku na kopii mapy, o której mowa w art. 16 ust. 1 ustawy, zawierającej obszar objęty projektem planu miejscowego wraz z jego niezbędnym otoczeniem. Oznacza to, iż część graficzna miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego powinna być sporządzona na kopii mapy zasadniczej albo w przypadku jej braku na kopii mapy katastralnej, znajdującej się w państwowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym. Zgodnie z definicją zawartą w art. 2 pkt 7 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2010 r. Nr 193, poz. 1287 z późn. zm.) mapa zasadnicza to wielkoskalowe opracowanie kartograficzne, zawierające aktualne informacje o przestrzennym rozmieszczeniu obiektów ogólnogeograficznych oraz elementach ewidencji gruntów i budynków, a także sieci uzbrojenia terenu: nadziemnych, naziemnych i podziemnych. Stosownie do zapisów art. 18 pkt 3 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne, rozpowszechnianie, rozprowadzanie oraz reprodukowanie w celu rozpowszechniania i rozprowadzania map, materiałów fotogrametrycznych i teledetekcyjnych, stanowiących państwowy zasób geodezyjny i kartograficzny, wymaga w zakresie zasobu powiatowego zezwolenia starosty. W przypadku dokonywania wbrew ww. przepisom, tj. bez wymaganego zezwolenia starosty, bądź wbrew jego warunkom, wykonywania prac reprodukcyjnych lub rozpowszechniania mapy, przepisy Prawa geodezyjnego i kartograficznego przewidują sankcje, które określone zostały w art. 48 ust. 1 pkt 4 i ust. 2 ww. ustawy.

Tymczasem rysunek planu miejscowego stanowiący załącznik nr 1 do podjętej uchwały został przeskalowany poza upoważnionym do takich działań ośrodkiem dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej w wyniku czego rysunek planu miejscowego zamiast skali 1:1000 sporządzony został w skali ca 1:725, a więc mapa na której sporządzono rysunek planu miejscowego nie spełnia wymogu dotyczącego urzędowej kopii mapy, o którym mowa w art. 16 ust. 1 ustawy o p.z.p. Co więcej, Rada Miasta Legionowo zobowiązana przepisem § 7 pkt 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, winna określić skalę projektu rysunku planu miejscowego w formie zarówno liczbowej, jak i liniowej.

Ze skali liniowej znajdującej się na rysunku planu miejscowego wynika, że plan sporządzony został w skali 1:725, zaś ze skali liczbowej wynika że został sporządzony w skali 1:1000. Warto również zauważyć, że z ustaleń części tekstowej, zawartej w § 2 pkt 1 uchwały wynika, że plan winien zostać sporządzony w skali 1:1000. Powyższe stanowi również o naruszeniu § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Organ nadzoru podkreśla, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego (art. 14 ust. 8 ustawy) uchwalanym przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. Zasady sporządzania planu miejscowego rozumiane są jako wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy. W przypadku naruszenia zasad sporządzania planu ustawodawca nie wymaga, aby to naruszenie miało charakter istotny, co oznacza, że każde naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego skutkuje stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części.

W doktrynie akcentuje się, że zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej związanej ze sporządzeniem aktu planistycznego, a więc zawartości aktu planistycznego (część tekstowa i graficzna, inne załączniki), a także standardów dokumentacji planistycznej (por. Z. Niewiadomski, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Komentarz, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2004).

Zasadą sporządzenia planu w rozumieniu art. 28 ust. 1 ustawy jest jego sporządzenie w skali wskazanej w art. 16 ust. 1 ustawy (por. wyrok NSA z dnia 6 lipca 2010 r. sygn. akt II OSK 871/10, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Biorąc pod uwagę: brak określenia maksymalnej wysokości zabudowy, sprzeczne ustalenia dotyczące sytuowania budynków, stosowanie odwołań do obiektów znajdujących się poza obszarem objętym ustaleniami przedmiotowego planu miejscowego, formułowanie ustaleń naruszających ustalenia obowiązującego studium, jak również sporządzając plan z naruszeniem skali, o której mowa w art. 16 ust. 1 ustawy o p.z.p. niezbędne było wyeliminowanie przedmiotowej uchwały z obrotu prawnego.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XL/535/2014 Rady Miasta Legionowo z dnia 26 lutego 2014 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Legionowo dla obszaru obejmującego teren działki o nr ewid. 38/12 z obrębu nr 65”, w całości, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

Miastu, 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

