WOJEWODA MAZOWIECKI
Nr LEX-I.4131.35.2014.BŁ

Warszawa, 23 kwietnia 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 XLVI/471/14 Rady Miejskiej w Wyszkowie z dnia 27 marca 2014 r. *w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Wyszkowa dla części ulic: Pułtuskiej, 11 Listopada, Zakolejowej, Stefana Okrzei, Serockiej oraz Alei Piłsudskiego,* w części:

- tekstowej, o której mowa w § 61, § 62 i § 63 uchwały;
- graficznej, w odniesieniu do jednostki terenowej KK1.

UZASADNIENIE

Rada Miejska w Wyszkowie, na sesji w dniu 27 marca 2014 r., podjęła uchwałę Nr XLVI/471/14 *w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Wyszkowa dla części ulic: Pułtuskiej, 11 Listopada, Zakolejowej, Stefana Okrzei, Serockiej oraz Alei Piłsudskiego.*

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. 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.

W przedmiotowej sprawie, w ocenie organu nadzoru doszło do naruszenia zasady sporządzania planu miejscowego, co na mocy art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., oznacza konieczność wyeliminowania, części ustaleń (wskazanych w petitum rozstrzygnięcia nadzorczego) uchwały z obrotu prawnego.

Artykuł 4 ustawy o p.z.p. został zmieniony z dniem 21 października 2010 r. przez art. 1 pkt 1 ustawy 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). Jednakże zgodnie z art. 4 ust. 2 ww. ustawy *„Do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, w stosunku do których podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu lub studium, a postępowanie nie zostało zakończone do dnia wejścia w życie ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe".* W przedmiotowej sprawie, uchwała intencyjna Nr XXXIII/316/13 *w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Wyszkowa dla części ulic: Pułtuskiej, 11 Listopada, Zakolejowej, Stefana Okrzei, Serockiej oraz Alei Piłsudskiego,* została podjęta w dniu 19 marca 2013 r., a zatem po wejściu w życie ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Tym samym przepisy przejściowe, wynikające z art. 4

ust. 2 ww. ustawy, w zakresie uchwały Nr XLVI/471/14, nie będą miały tu zastosowania. Oznacza to tym samym, że ustalenia przedmiotowej uchwały, winny być zgodne z art. 4 ust. 3 i 4 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: *„W odniesieniu do terenów zamkniętych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego ustala się tylko granice tych terenów oraz granice ich stref ochronnych. W strefach ochronnych ustala się ograniczenia w zagospodarowaniu i korzystaniu z terenów, w tym zakaz zabudowy. 4. Przepisów ust. 3 nie stosuje się do terenów zamkniętych ustalanych przez ministra właściwego do spraw transportu".*

W granicach planu miejscowego, znajduje się teren zamknięty ustalony przez ministra właściwego do spraw transportu – linia kolejowa nr 29 Tłuszcz – Ostrołęka, działka ew. nr 3000/50 (decyzja nr 45 Ministra Infrastruktury z dnia 17 grudnia 2009 r. w sprawie ustalenia terenów, przez które przebiegają linie kolejowe, jako terenów zamkniętych <Dz. Urz. MI Nr 14, poz. 51 z późn. zm.>). Skoro zatem dla ww. terenu sporządza się plan miejscowy, to zgodnie z art. 4 ust. 4 ustawy o p.z.p., Rada Miejska w Wyszkowie winna dla niego ustalić standardy, o których mowa w art. 15 ust. 2 i 3 ustawy o p.z.p. Stanowisko organu nadzoru w powyższym zakresie, potwierdza pogląd Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu wyrażony w wyroku z dnia 8 listopada 2012 r., Sygn. akt. II SA/Wr 604/12: *„Powyższe nie ma jednak zastosowania do terenów zamkniętych, które zostały ustalone przez ministra właściwego do spraw transportu. Wobec tych terenów należy przestrzegać zasad i reguł sporządzania planów określonych w cytowanej ustawie planistycznej.* ***Znajduje przy tym oczywiście również zastosowanie art. 15 ust. 2 u.p.z.p. określający obligatoryjne elementy planu miejscowego,*** *w tym przeznaczenia terenu, które wraz z rozmieszczeniem inwestycji celu publicznego oraz* ***sposobem zagospodarowania i warunków zabudowy terenu stanowi istotę planów miejscowych****".*

Artykuł 15 ust. 2 i 3 ustawy o p.z.p. w sposób enumeratywny wymienia materię obowiązkową oraz fakultatywną, podlegającą regulacji w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Organ nadzoru, stoi na stanowisku, iż zamieszczanie w planie miejscowym ustaleń, o których mowa w art. 15 ust. 2 ustawy o p.z.p, nie jest bezwzględne, jeżeli stan faktyczny nie daje przesłanek do zamieszczania ich w planie. Jednakże skoro uchwałodowaca, dopuszcza na jednostce terenowej realizację *„wszelkich obiektów budowlanych"*, to zdaniem organu nadzoru, rada gminy winna zawrzeć dla niej ustalenia przewidziane w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. tj.: *„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".* Konkretyzację wyżej przytoczonego przepisu odnaleźć możemy w ustaleniach § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), który stanowi, iż: *„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".*

Dla jednostki terenowej nie zawarto, żadnych elementów obowiązkowych, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. Podkreślić przy tym należy, iż dla jednostki terenowej KK1 m.in. ustalono:

- *„(...) zakaz: 1) wprowadzania* ***wszelkich urządzeń, budowli i budynków*** *a także innej zabudowy i zagospodarowania nie związanego funkcjonalnie z przeznaczeniem terenu"* (*quod vide* § 62 pkt 1 uchwały);

– *„dopuszcza się realizację **wszelkich obiektów** związanych z przeznaczeniem terenu* (*quod vide* § 63 pkt 2 uchwały);
– *„**wszystkie obiekty budowlane** i zagospodarowanie terenu należy realizować zgodnie z wymogami przepisów odrębnych związanych z ich przeznaczeniem"* (*quod vide* § 63 pkt 4 uchwały).

Z powyższych ustaleń wynika, iż pomimo dopuszczenia na ww. jednostce terenowej lokalizacji obiektów budowlanych, nie określono żadnych wymaganych ww. przepisami parametrów i wskaźników, w tym wskaźników intensywności zabudowy, powierzchni biologicznie czynnej, gabarytów obiektów oraz geometrii dachów, co wprost narusza art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p.

Poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru, co do skutków prawnych, braku ustaleń w zakresie parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy, podzielono m.in. w prawomocnych orzeczeniach:
– Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 6 grudnia 2013 r., **Sygn. akt IV SA/Wa 1515/13;**
– Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23 kwietnia 2013 r., **Sygn. akt IV SA/Wa 2895/12;**
– Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 27 sierpnia 2013 r. **Sygn. akt II SA/Wr 475/13.**

Dodatkowo, wskazać również należy, iż zgodnie z art. 59 zdanie pierwsze ustawy o p.z.p. ***„Zmiana zagospodarowania terenu w przypadku braku planu miejscowego**, polegająca na budowie obiektu budowlanego lub wykonaniu innych robót budowlanych, a także zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części, z zastrzeżeniem art. 50 ust. 1 i art. 86, **wymaga ustalenia, w drodze decyzji, warunków zabudowy**"*. W myśl zaś art. 60 ust. 3 ww. ustawy, decyzję o warunkach zabudowy na terenach zamkniętych wydaje wojewoda. Zatem skoro ustawodawca w art. 4 ust. 4 ustawy o p.z.p. ustalił, iż dla terenów zamkniętych, które zostały ustalone przez ministra właściwego do spraw transportu, sporządza się plan miejscowy, to przepisy art. 59 i art. 60 ustawy o p.z.p., dla terenów zamkniętych objętych ustaleniami planu miejscowego (dla których procedura została wszczęta z dniem 21 października 2010 r., tj. z dniem wejścia w życie ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami), nie będą miały zastosowania. Tym samym każde planowane zamierzenie inwestycyjne, na terenie zamkniętym ustalonym przez ministra właściwego do spraw transportu, będzie musiało być zgodne z ustaleniami planu miejscowego. Wobec braku jakichkolwiek ustaleń, w zakresie parametrów zabudowy i wskaźników zagospodarowania terenu, dla jednostki terenowej KK1, organ nadzoru zmuszony był do wydania niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Zgodnie z wymogiem art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., **każde naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego**, oraz istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. A zatem w przepisie tym ustawodawca jednoznacznie wskazał, iż <u>każde naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego, wywołuje sankcje w postaci konieczności stwierdzenia nieważności uchwały, bez ich wartościowania z uwagi na stopień naruszeń, i to właśnie te naruszenia, legły u podstaw wydanego rozstrzygnięcia nadzorczego.</u>

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność Nr XLVI/471/14 Rady Miejskiej w Wyszkowie z dnia 27 marca 2014 r. *w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Wyszkowa dla części ulic: Pułtuskiej, 11 Listopada, Zakolejowej, Stefana Okrzei, Serockiej oraz Alei Piłsudskiego,* w części:
– tekstowej, o której mowa w § 61, § 62 i § 63 uchwały;
– graficznej, w odniesieniu do jednostki terenowej KK1,

co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, w tym zakresie, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

Gminie, w świetle art. 98 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

Wojewoda Mazowiecki:
Jacek Kozłowski