WOJEWODA MAZOWIECKI
Nr LEX-I.4131.123.2014.RM

Warszawa, 19 września 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, z 2014 r. poz. 379 i 1072)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLVIII/372/2014 Rady Miejskiej w Pułtusku z dnia 28 sierpnia 2014 r. *„w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (w zakresie działek o numerach ewidencyjnych 158/1 i 158/2 w obrębie 10 miasta Pułtusk)”*, w części dotyczącej ustaleń:

- § 5 uchwały;
- § 10 ust. 3 uchwały, w zakresie sformułowania: *„(...) 1 (...)”*.

UZASADNIENIE

Rada Miejska w Pułtusku, na sesji w dniu 28 sierpnia 2014 r., podjęła uchwałę Nr XLVIII/372/2014 *„w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (w zakresie działek o numerach ewidencyjnych 158/1 i 158/2 w obrębie 10 miasta Pułtusk)”.*

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.

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.

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 środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych (art. 1 ust. 2 pkt 3 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.

Organ nadzoru stwierdza również, iż część ustaleń przedmiotowego planu miejscowego, pozostaje w sprzeczności z wcześniejszymi unormowaniami zawartymi w uchwale tego samego organu, podjętego w tym samym dniu, Nr XLVIII/370/2014 podjętej *w sprawie uchwalenia zmiany „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Pułtusk"*. 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 uchwala 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 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 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 obowiązującego studium (wraz z załącznikiem mapowym), wynika w sposób jednoznaczny, iż ustalenia przedmiotowego planu miejscowego w zakresie kształtowania przestrzeni publicznych, o których mowa w § 5 uchwały, pozostają w sprzeczności z ustaleniami studium, bowiem w obowiązującym studium brak jest ustaleń w tym zakresie.

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 brak określenia, w studium, obszarów przestrzeni publicznej, uznać należy, że plan miejscowy, we wskazanym zakresie, dotknięty jest wadą prawną, polegającą na naruszeniu zasad sporządzania 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 § 5 uchwały.

Kwestia dotycząca określenia w studium przestrzeni publicznych była m.in. przedmiotem rozstrzygnięcia 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 uchwala 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).

Zgodnie z 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. Zgodnie z art. 114 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2013 r. poz. 1232 z późn. zm.) przy sporządzaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, różnicując tereny o różnych funkcjach lub różnych zasadach zagospodarowania, wskazuje się, które z nich należą do poszczególnych rodzajów terenów, o których mowa w art. 113 ust. 2 pkt 1 ww. ustawy.

Wypełniając wskazaną powyżej normę, uchwałodawca w ustaleniach § 10 ust. 3 uchwały wskazał, iż *„Ustala się obowiązek ochrony przed hałasem poprzez zachowanie dopuszczalnych poziomów hałasu określonych przepisami odrębnymi, na terenie oznaczonym symbolem: **1MN**, który zalicza się do „terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej””*. Tymczasem zarówno w części tekstowej, w szczególności zaś w § 15 uchwały oraz w części graficznej brak jednostki terenowej **1MN**, występuje zaś teren oznaczony symbolem **MN**.

W tej sytuacji organ nadzoru zmuszony został do wyeliminowania z obrotu prawnego ustaleń § 10 ust. 3 uchwały, w zakresie sformułowania: *„(...) 1 (...)”*, w celu doprowadzenia do zgodności komunikatywności części tekstowej planu pomiędzy poszczególnymi jednostkami redakcyjnymi, a także pomiędzy tekstem i częścią graficzną. Zważyć przy tym należy, iż 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, który stanowi, że *„Na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego”*.

Brak powiązania części tekstowej z częścią graficzną, stanowi o naruszeniu § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i wywołuje skutki prawne w postaci konieczności stwierdzenia nieważności jego ustaleń. W judykaturze, poglądy zbieżne ze stanowiskiem skarżącego, w zakresie naruszeń, o których mowa powyżej, podzielono w prawomocnych orzeczeniach:

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 marca 2013 r., Sygn. akt IV SA/Wa 2673/12 w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. WSA orzekł, że *„(...) zgodnie z art. 15 ust. 1 i § 2 pkt 4 oraz art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., projekt planu miejscowego zawiera część tekstową oraz graficzną i tak należy też rozumieć*

pojęcie „projekt planu miejscowego"; część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna załącznik do uchwały. Nadto na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego (§ 8 ust. 2 rozporządzenia). Z powołanych unormowań wynika, że część tekstowa planu winna znaleźć odzwierciedlenie w części graficznej. Zaś sprzeczność, brak korelacji, spójności rozważane są w kategoriach naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego. (...)".

- Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 maja 2009 r., Sygn. akt II OSK 1916/08;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 czerwca 2009 r., Sygn. akt II OSK 1854/08.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XLVIII/372/2014 Rady Miejskiej w Pułtusku z dnia 28 sierpnia 2014 r. *„w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (w zakresie działek o numerach ewidencyjnych 158/1 i 158/2 w obrębie 10 miasta Pułtusk)"*, w części dotyczącej ustaleń:

- § 5 uchwały;
- § 10 ust. 3 uchwały, w zakresie sformułowania: *„(...) 1 (...)"*,

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