



WOJEWODA MAZOWIECKI
LEX-I.4131.70.2015.MO

Warszawa, 28 kwietnia 2015 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 33/X/2015 Rady Gminy Załuski z dnia 25 marca 2015 r. w sprawie *uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów działek nr ewid: 70/5 i 70/17 oraz 118, 119 i 120 położonych w miejscowości Załuski, gmina Załuski.*

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 25 marca 2015 r. Rada Gminy Załuski podjęła uchwałę Nr 33/X/2015 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów działek nr ewid: 70/5 i 70/17 oraz 118, 119 i 120 położonych w miejscowości Załuski, gmina Załuski.

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 2015 r. poz. 199), 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.

W myśl 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.

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 wnioskiem tym korespondują rezultaty wykładni systemowej. Zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy o p.z.p., w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym należy uwzględniać szereg wartości, w tym m.in. w tym m.in.:

- wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury (art. 1 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p.);
- walory architektoniczne i krajobrazowe (art. 1 ust. 2 pkt 2 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.);
- prawo własności (art. 1 ust. 2 pkt 7 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.

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 rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego*”.

Stosownie do ustaleń art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p. „ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego”.

Zgodnie z dyspozycją 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 wymogiem § 4 pkt 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego, **ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów powinny zawierać określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania, a także symbol literowy i numer wyróżniający go spośród innych terenów**. Natomiast stosownie do § 7 pkt 7 ww. rozporządzenia, projekt rysunku planu winien zawierać linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania.

Podejmując przedmiotową uchwałę, w ocenie organu nadzoru, naruszono wskazane powyżej zasady sporządzania planu miejscowego. Rada Gminy Załuski dopuszczając zabudowę usługową, mieszkaniową wielorodzinną i mieszkaniową jednorodziną, w ramach tej samej jednostki

terenowej, oznaczonej na rysunku planu symbolem 23aU,MW,MN, o której mowa w § 7 ust. 3 uchwały, naruszyła przede wszystkim art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p.

Zgodnie z ustaleniami § 7 ust. 3 pkt 1 uchwały, „3. Dla terenu 23aU,MW,MN ustala się następujące zasady kształtowania zabudowy i wskaźniki zagospodarowania terenu: 1) rodzaj zabudowy: **zabudowa usługowa, mieszkaniowa wielorodzinna i mieszkaniowa jednorodzinna;**”.

Zgodnie z § 3 pkt 4 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.), budynki mieszkalne dzielą się na budynki mieszkalne wielorodzinne i budynki mieszkalne jednorodzinne.

W § 3 pkt 2 ww. rozporządzenia, określono, że poprzez zabudowę jednorodzinną należy rozumieć „*jeden budynek mieszkalny jednorodzinny lub zespół takich budynków, wraz z budynkami garażowymi i gospodarczymi*”.

Definicja budynku mieszkalnego jednorodzinnego, określona została w art. 3 pkt 2a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r. poz. 1409 z późn. zm.), zgodnie z którą „*(...) należy przez to rozumieć budynek wolno stojący albo budynek w zabudowie bliźniaczej, szeregowej lub grupowej, służący zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, stanowiący konstrukcyjnie samodzielną całość, w którym dopuszcza się wydzielenie nie więcej niż dwóch lokali mieszkalnych albo jednego lokalu mieszkalnego i lokalu użytkowego o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30 % powierzchni całkowitej budynku*”.

Z przytoczonych powyżej przepisów wynika, że zabudowa mieszkaniowa wielorodzinna jest odmiennym rodzajem zabudowy, niż zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna. Natomiast zabudowa usługowa jest odmiennym przeznaczeniem terenu, niż zabudowa mieszkaniowa.

Z ustaleń § 7 ust. 3 pkt 1 oraz § 3 pkt 3 uchwały wynika, że na terenie 23aU,MW,MN ustalono różne, wzajemnie odmienne przeznaczenie tego terenu, tj. pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną, pod zabudowę mieszkaniową wielorodzinną oraz pod zabudowę usługową. Dla każdego z tych przeznaczeń **określono w uchwale odrębne, różniące się wzajemnie, w zasadniczy sposób, parametry zabudowy i wskaźniki zagospodarowania terenu, tj. wysokość zabudowy, geometrię dachu oraz wskaźniki: powierzchni zabudowy, intensywności zabudowy, powierzchni biologicznie czynnej oraz ilości miejsc parkingowych** (vide § 7 ust. 3 pkt 6, pkt 7, pkt 8, pkt 9, pkt 10 i pkt 11 uchwały), jak również odmienne parametry wielkości powierzchni i szerokości frontów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości (vide § 8 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 uchwały). Powyższe parametry i wskaźniki zagospodarowania oraz zabudowy, określone na podstawie art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., ustalone zostały w sposób odmienny dla każdego z rodzaju przeznaczenia, co potwierdza konieczność uwzględnienia dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p.

Powyższe ustalenia uchwały wskazują, że na terenie 23aU,MW,MN może być realizowana jednocześnie zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna i zabudowa mieszkaniowa wielorodzinna oraz zabudowa usługowa oraz, że na tych terenach obowiązują jednocześnie różne parametry zabudowy i wskaźniki zagospodarowania terenu, a zatem nie jest wiadomym, które parametry i wskaźniki mają zastosowanie przy realizacji zabudowy na tym terenie.

Mając na uwadze wymogi art. 4 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1 i § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., wskazać należy, iż ustalone różne rodzaje przeznaczenia na terenie 23aU,MW,MN, powinny być wydzielone, za pomocą linii rozgraniczających oraz oznaczone odrębnym symbolem adekwatnym do ich przeznaczenia, w szczególności wobec określenia odmiennych wskaźników zagospodarowania i zabudowy. Uchwalony plan miejscowy nie spełnia norm wynikających z ww. przepisów, bowiem ustalenia uchwały w zakresie przeznaczenia terenu oraz zasad kształtowania zabudowy i zagospodarowania

dla tego terenu są niejednoznaczne. Rysunek planu nie ma powiązania z tekstem uchwały, co stanowi o naruszeniu § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.

W uchwale zawarto także wykluczające się wzajemnie ustalenia dla terenu oznaczonego symbolem 4aU,K, albowiem z jednej strony ustalono, że teren o tym symbolu jest przeznaczony m.in. pod zabudowę usługową (§ 7 ust. 2 pkt 1 uchwały), dla której ustalono wskaźnik powierzchni zabudowy (§ 7 ust. 2 pkt 3 uchwały) oraz wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej (§ 7 ust. 2 pkt 5 uchwały), zaś z drugiej strony ustalono, że na tym terenie brak jest zabudowy kubaturowej, a więc wymóg określenia wysokości zabudowy i formy dachu, nie dotyczy tego terenu (§ 7 ust. 2 pkt 6 i pkt 7 uchwały).

Stosownie do wymogu 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”.

Uchwała zawiera także niejednoznaczne ustalenia dotyczące określenia geometrii dachu dla planowanej zabudowy na terenach oznaczonych symbolami: 5aU i 23aU,MW,MN, co wynika z ustaleń:

- § 7 ust. 1 pkt 8 uchwały, dla terenu 5aU, w brzmieniu: „8) dowolna forma dachu, ewentualny dach spadzisty – o spadkach połąci do 40°”;
- § 7 ust. 3 pkt 10 lit. a uchwały, dla terenu 23aU,MW,MN, w brzmieniu: „10) forma dachu: a) dla zabudowy usługowej – dowolna, ewentualny dach spadzisty – o spadkach połąci do 40°”.

Organ nadzoru wskazuje, że w dowolnej formie dachu mieści się także dach spadzisty, a więc ustalenia w brzmieniu „ewentualny dach spadzisty – o spadkach połąci do 40°”, nie znajdują uzasadnienia.

Zgodnie z wymogiem § 4 pkt 6 ww. rozporządzenia, przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego, ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności m.in. określenie linii zabudowy. Stosownie do § 7 pkt 8 ww. rozporządzenia, projekt rysunku planu miejscowego powinien zawierać linie zabudowy.

W tekście uchwały, ustalenia dotyczące określenia linii zabudowy, zawarto w:

- § 2 pkt 3 uchwały, w brzmieniu: „Ilekroć w uchwale jest mowa o: (...) 3) **nieprzekraczalnej linii zabudowy** – należy przez to rozumieć linię ograniczającą teren, na którym dopuszcza się usytuowanie budynków”;
- § 7 ust. 1 pkt 2 i pkt 3 uchwały, w brzmieniu: „1. Dla terenu 5aU ustala się następujące zasady kształtowania zabudowy i wskaźniki zagospodarowania terenu: (...) 2) **nieprzekraczalne linie zabudowy** ustala się: a) 3,00 m od krawędzi, ustalonej planem zmienianym, jezdni drogi lokalnej o symbolu 010KDL; b) przy zachodniej granicy działki; 3) dopuszcza się realizację zabudowy, od strony północnej granicy działki, w linii zabudowy istniejącego, adaptowanego budynku usługowego”;
- § 7 ust. 2 pkt 2 uchwały, w brzmieniu: „2. Dla terenu 4aU,K ustala się następujące zasady kształtowania zabudowy i wskaźniki zagospodarowania terenu: (...) 2) **linia zabudowy** – zgodnie z przepisami odrębnymi”;

- § 7 ust. 3 pkt 2 i pkt 3 uchwały, w brzmieniu: „3. Dla terenu 23aU,MW,MN ustala się następujące zasady kształtowania zabudowy i wskaźniki zagospodarowania terenu: (...) 2) nieprzekraczalne linie zabudowy ustala się w nawiązaniu do istniejącej sąsiedniej zabudowy, nie mniej jednak niż 8,00 m od zewnętrznej krawędzi jezdni, ustalonych planem zmienianym dróg: zbiorczej o symbolu 03KDZ, lokalnych o symbolach 07KDL i 08KDL i 6,00 m od krawędzi, ustalonej planem zmienianym, jezdni drogi wewnętrznej o symbolu 023KDW; 3) przy zagospodarowaniu terenu od strony ww. drogi zbiorczej należy wziąć pod uwagę perspektywiczne osiowe poszerzenie w jej liniach rozgraniczających do szerokości 20,00 m;”.

Tymczasem na rysunku planu miejscowego, dla żadnego terenu przeznaczonego pod planowaną zabudowę, nie wyznaczono nieprzekraczalnych linii zabudowy, o których mowa w ww. ustaleniach uchwały.

Powyższe ustalenia uchwały, określające sytuowanie zabudowy, poprzez sformułowania w brzmieniu: „od krawędzi jezdni”, „przy zachodniej granicy działki”, „w linii zabudowy istniejącego, adaptowanego budynku usługowego”, „zgodnie z przepisami odrębnymi”, nie określają w jednoznaczny sposób sytuowania zabudowy na terenach 4aU,K, 5aU i 23aU,MW,MN. W związku z tym, że nieprzekraczalne linie zabudowy nie zostały wyznaczone na rysunku planu, stwierdzić należy, że nie jest wiadomym, na których częściach terenów planowanych pod zabudowę, może być ona faktycznie realizowana. Braki wyznaczenia na rysunku planu nieprzekraczalnych linii zabudowy stanowi o braku powiązania rysunku planu z tekstem uchwały, a tym samym o naruszeniu § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.

Jednocześnie organ nadzoru wskazuje, że w planie miejscowym nie określa się krawędzi jezdni, a wyłącznie linie rozgraniczające tereny przeznaczone pod drogi. Szerokość w liniach rozgraniczających dróg publicznych, określa się w planie miejscowym, zgodnie z wymogami zawartymi w § 7 i § 8 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 43 poz. 430 z późn. zm.). Sytuowanie obiektów budowlanych od zewnętrznej krawędzi jezdni dróg publicznych o określonych kategoriach, określa art. 43 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 460). W tej sytuacji, z ustaleń planu miejscowego nie wynika gdzie nowa zabudowa ma być lokalizowana. Co więcej w sytuacji braku możliwości jednoznacznego określenia krawędzi jezdni, co może mieć miejsce w przypadku nieregularnej krawędzi jezdni, bądź zupełnie jej braku, nie jest możliwe jednoznaczne określenie możliwości sytuowania zabudowy.

Ponadto, z ustaleń § 7 ust. 3 pkt 3 uchwały, wynika, że może ulec zmianie usytuowanie linii rozgraniczającej drogi zbiorczej (03KDZ), poprzez jej poszerzenie, co tym samym wpływać będzie na sytuowanie samej jezdni. Sytuowanie dopuszczonej ustaleniami planu budowy nowych obiektów na terenach przeznaczonych pod zabudowę, powinno być określone poprzez wyznaczenie na rysunku planu linii zabudowy, w sposób jednoznaczny, nie budzący wątpliwości interpretacyjnych, a więc od elementów wynikających z ustaleń planu, tj. np. w odniesieniu od linii rozgraniczającej drogi, nie zaś od poszczególnych elementów drogi (jezdni), które podlegać mogą zmianą poza procedurą planistyczną.

Brak linii zabudowy na rysunku planu, stanowiących jeden z obligatoryjnych elementów kształtujących zabudowę i zagospodarowanie terenu, stwarzać będzie bardzo istotne problemy na etapie realizacji ustaleń planu, w indywidualnych postępowaniach administracyjnych w sprawie wydania pozwolenia na budowę, w których bezpośrednią podstawę prawną stanowi właśnie plan miejscowy. Brak ten, zdaniem organu nadzoru, uniemożliwia prawidłowe zastosowanie planu w tym postępowaniu i tym samym przesądza o konieczności wyłączenia go, w zakresie dotkniętym opisywanym brakiem, z obrotu prawnego. Powyższe stanowi o naruszeniu art. 15 ust. 2 pkt 6

ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 6, § 7 pkt 8 oraz § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.

W związku z naruszeniem ustaleniami planu wskazanych powyżej przepisów ustawy o p.z.p. oraz rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., niezbędnym jest stwierdzenie nieważności uchwały, w całości.

Zdaniem organu nadzoru, na podstawie art. 164 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 4 i 11 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego sporządzonej w Strasburgu w dniu 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607), bezspornym pozostaje fakt, iż społeczności lokalne mają, w zakresie określonym prawem, swobodę działania w każdej sprawie, która nie jest wyłączona z ich kompetencji lub nie wchodzi w zakres kompetencji innych organów władzy. Problematyka planowania przestrzennego normowana jest przepisami ustawy o p.z.p., która w art. 3 ust. 1, do zadań własnych gminy, zalicza kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. W literaturze przedmiotu i w orzecznictwie, określane jest to mianem „*władztwa planistycznego*”. Uprawnia ono do autonomicznego decydowania o przeznaczeniu i zagospodarowaniu terenu. Władztwo to nie ma jednak charakteru absolutnego, zaś jego ograniczenia określone zostały ustawowo.

W przedmiotowej sprawie, na pierwszy plan wysuwają się ograniczenia o charakterze materialnym, do których należy, wynikający z art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., obowiązek określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego przeznaczenia terenów oraz linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Ograniczenia władztwa planistycznego gminy nie mogą być dorozumiane, czy tworzone w wyniku interpretacji rozszerzającej.

W tym kontekście, wykładnia przytoczonego art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., jak i regulujących szczegółowo zakres projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, przepisów rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., odnoszących się do sposobu zapisywania ustaleń w projekcie tekstu i rysunku planu miejscowego wskazuje, iż jest dopuszczalne z punktu widzenia obowiązującego prawa takie określenie w planie miejscowym przeznaczenia terenów, które umożliwia realizację na tym samym terenie zadań o różnych funkcjach, wszakże pod jednym warunkiem, że wzajemnie się one nie wykluczają.

W przedmiotowym przypadku, mamy do czynienia z różnym przeznaczeniem, i to wzajemnie się wykluczającym (zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna i zabudowa mieszkaniowa wielorodzinna), w ramach tej samej jednostki terenowej. Zdaniem organu nadzoru, dla jednostki terenowej 23aU,MW,MN, uchwałodawca **nie określił w sposób jednoznaczny i precyzyjny przeznaczenia terenu oraz zasad kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu**. Rada Gminy Załuski proponując alternatywność przeznaczeń, a także odmienność wskaźników zagospodarowania i zabudowy dla ww. terenu, scedowała swoje kompetencje, wynikające z art. 4 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., na inny podmiot (inwestora, czy też organy administracji architektoniczno – budowlanej), co jest niedopuszczalne.

Pogląd Wojewody Mazowieckiego w powyższej kwestii, znalazł już potwierdzenie m.in. w prawomocnym orzeczeniu Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 czerwca 2014 r., Sygn. akt II OSK 3083/13 w sprawie ze skargi kasacyjnej Wojewody Mazowieckiego od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26 września 2013 r., Sygn. akt IV SA/Wa 1259/13. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie, w ww. wyroku stwierdził, iż jedną z głównych funkcji miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jest przesądzenie, o przeznaczeniu terenów objętych jego granicami (art. 4 ust. 1 i art.15 ust. 2 pkt 1 o p.z.p.). Przeznaczenie terenu określone przez radę gminy, w planie miejscowym, musi być jednoznaczne i precyzyjne, nie może bowiem budzić wątpliwości, sposób jego zagospodarowania. Zmiana przeznaczenia terenu może zostać dokonana jedynie w drodze zmiany planu. Treść przepisów planu

wraz z innymi przepisami determinuje sposób wykonania prawa własności nieruchomości, położonych w obrębie obowiązywania danego planu miejscowego, zatem dokonany w nim wybór przeznaczenia terenu, nie może mieć charakteru dowolnego i nie może nasuwać żadnych wątpliwości co do funkcji danego terenu. Powyższe stanowisko ugruntowało się w orzecznictwie (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 sierpnia 2012 r., Sygn. akt II OSK 1334/12, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Gmina może zatem samodzielnie decydować o sposobie zagospodarowania terenu, wprowadzając do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, bądź to precyzyjne zapisy, bądź też postanowienia ogólne dla poszczególnych terenów, pod tym jednak warunkiem, że następuje to bez naruszenia powyższych przepisów. **Nie można zatem przyjąć, by obligatoryjne ustalenie planu, jakim jest przeznaczenie terenu, nie zostało określone w planie miejscowym.**

W kontekście tegoż naruszenia, na szczególną uwagę zasługuje również wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 czerwca 2009 r., Sygn. akt II OSK 1854/08, z którego wynika, że „(...) miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa miejscowego, stanowiący o ograniczeniach w sposobie wykonywania prawa własności, winien stanowić o tym w sposób „czytelny i budzący jak najmniej wątpliwości interpretacyjnych”. Jeżeli tego nie czyni, budząc wątpliwości zasadniczej natury co do przeznaczenia terenu, to rzeczywiście może stanowić zagrożenie dla standardów demokratycznego państwa, powielając wątpliwości na etapie rozstrzygnięć indywidualnych. W konsekwencji taki plan to prosta droga do niekończących się sporów interpretacyjnych. I oczywiście nie chodzi tu o „zwykłe” wątpliwości interpretacyjne pojedynczych norm prawnych, poddające się wykładni, ale takie, które dotyczą kluczowych kwestii jak przeznaczenie terenu”.

Reasumując, organ nadzoru wskazuje, że 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 każde naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego, wywołuje sankcje w postaci konieczności stwierdzenia nieważności uchwały, bez ich wartościowania z uwagi na stopień naruszeń.

Stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w całości, umożliwi zastosowanie, w odpowiednim zakresie, art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p.

Biorąc powyższe pod uwagę należy stwierdzić, że przy sporządzaniu przedmiotowego planu miejscowego, doszło do naruszenia zasad jego sporządzania. Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr 33/X/2015 Rady Gminy Żaluski z dnia 25 marca 2015 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów działek nr ewid: 70/5 i 70/17 oraz 118, 119 i 120 położonych w miejscowości Żaluski, gmina Żaluski, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, 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