



WOJEWODA MAZOWIECKI
LEX-I.4131.108.2014.BŁ

Warszawa, 29 maja 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, 1318 i z 2014 r. poz. 379 i 1072)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VII/55/15 Rady Miejskiej w Wyszkowie z dnia 30 kwietnia 2015 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Wyszkowa dla zabudowy wielorodzinnej przy ul. Tadeusza Kościuszki i ul. Stefana Okrzei dla działek nr 5822/25, 6280/3, 6280/2, 4696/7, 4696/6 oraz części działek nr 6280/1 i 4696/10, w części ustaleń, zawartych w tekście oraz rysunku planu miejscowego, dotyczących jednostki terenowej 1.MW, stanowiącej teren zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej.

UZASADNIENIE

Rada Miejska w Wyszkwowie, na sesji w dniu 30 kwietnia 2015 r., podjęła uchwałę Nr VII/55/15 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Wyszkowa dla zabudowy wielorodzinnej przy ul. Tadeusza Kościuszki i ul. Stefana Okrzei dla działek nr 5822/25, 6280/3, 6280/2, 4696/7, 4696/6 oraz części działek nr 6280/1 i 4696/10. 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 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.

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.

Organ nadzoru zobowiązany jest do badania zgodności uchwały ze stanem prawnym obowiązującym w dacie podjęcia przez radę gminy uchwały i w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa, do podjęcia interwencji, stosownej do posiadanych kompetencji w tym zakresie.

Dokonując analizy przedmiotowej uchwały stwierdzono, że narusza ona ustalenia obowiązującego Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Wyszków przyjętego uchwałą Nr XVII/103/2007 Rady Miejskiej w Wyszkwowie z dnia 29 listopada 2007 r.,

wraz ze zmianami wprowadzonymi uchwałą Nr XXI/149/2008 Rady Miejskiej w Wyszkowie z dnia 27 marca 2008 r.

Wiążący charakter studium wynika z przepisu art. 9 ust. 4 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „*Ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych*”, ale również z przepisu art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „*Wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem*” oraz art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., w myśl którego plan miejscowy uchwała rada gminy po stwierdzeniu, iż 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 części graficznej (rysunku) planu i studium, ale również tekstu planu z tekstem 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, że plan miejscowy nie narusza ustaleń studium, w rozumieniu art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., stanowią łącznie część tekstowa oraz część graficzna planu miejscowego i studium.

Istotnym wydaje się fakt, iż w studium nie tylko dokonuje się kwalifikacji poszczególnych obszarów gminy i ich przeznaczenia, ale również określa się m.in. minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne, co wynika wprost z § 6 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz. U. Nr 118, poz. 1233), zwanym dalej „*rozporządzeniem w sprawie studium*”. Choć nie ma ono mocy aktu powszechnie obowiązującego, nie jest aktem prawa miejscowego, to jako akt planistyczny określa politykę przestrzenną gminy i bezwzględnie wiąże organy gminy przy sporządzeniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Przedstawione stanowisko potwierdza orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego: „*Ustalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, którego ustalenia muszą być zgodne z ustaleniami studium*” (wyrok NSA z dnia 8 czerwca 2011 r., sygn. Akt I OSK 481/11, LEX nr 862582). Należy z tego wysnuć wniosek, że każde odstępstwo w planie miejscowym od zasad wyznaczonych w studium gminnym, prowadzące do jego niezgodności z polityką przestrzenną zawartą w studium, winno być poprzedzone nowelizacją uchwały w sprawie studium.

W ocenie organu nadzoru, określenie innego przeznaczenia terenu, czy też ustalenie innych wskaźników zagospodarowania terenu lub parametrów kształtowania zabudowy (tzw. parametrów urbanistycznych), w planie miejscowym niż w studium, należy zakwalifikować, jako naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego, co stanowi przesłankę do stwierdzenia jego nieważności w całości lub części (poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru podzielił m.in. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku: z dnia 2 października 2014 r., Sygn. akt II OSK 1599/14 oraz z dnia 12 lutego 2013 r., Sygn. akt II OSK 2460/12).

Analiza rysunku studium, przedstawiająca kierunki rozwoju przestrzennego wraz z legendą oraz tekstu studium, prowadzi do wniosku, iż wbrew opisaney powyżej zasadzie, ustalenia planu

odnoszące się do jednostki terenowej oznaczonej symbolem 1.MW, stanowiącej teren zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, pozostają w sprzeczności z ustaleniami zawartymi w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Wyszaków.

Teren oznaczony w planie miejscowym symbolem 1.MW, zgodnie z częścią graficzną studium przedstawiającą kierunki zagospodarowania przestrzennego, określony został, jako tereny zabudowy mieszkaniowo-usługowej śródmiejskiej (oznaczone symbolem MU-S) oraz zabudowy usług oświaty (oznaczone symbolem UO), gdzie przewidziano lokalizację inwestycji celu publicznego lokalnego – budowy / rozbudowy szkół.

Stosownie zaś do ustaleń części tekstowej studium, zawartej w ppkt. 2.2.2 pn. *Kierunki, zasady zagospodarowania i użytkowania obszarów zabudowy gminy* (str. 56 i następne tekstu studium), tereny oznaczone symbolem:

- MU-S, stanowią tereny zabudowy mieszkaniowo - usługowej śródmiejskiej „*z przewagą zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej w zwartych pierzejach ulic, z usługami w kondygnacjach przyziemnych budynków, zieleni urządzonej ogólnodostępnej (publicznej) oraz usług towarzyszących, służących zaspokojeniu podstawowych potrzeb ludności, takich jak: handel detaliczny (z wyłączeniem handlu o powierzchni przekraczającej 2000 m²), ochrona zdrowia i opieka społeczna, edukacja (ośrodki publiczne i prywatne), kultura, turystyka i sport, hotelarstwo, gastronomia, łączność (poczta, telekomunikacja), obsługa nieruchomości, pośrednictwo finansowe, administracja, punkty obsługi technicznej i naprawy pojazdów mechanicznych (wbudowane o znaczeniu lokalnym). Dopuszcza się zabudowę jednorodzinną, na warunkach określonych w planach miejscowych.*”;
- UO, stanowią tereny zabudowy usług oświaty, takie jak: „*żłobki, przedszkola, szkoły podstawowe, gimnazja, szkoły średnie, szkoły wyższe. Obszary obecnie zainwestowane oraz nowe, przeznaczone pod inwestycje oraz rozbudowę istniejących (dobudowa sal gimnastycznych, basenów itd.)*.”.

Studium gminy Wyszaków, odnośnie odzwierciedlenia ustaleń w zakresie przeznaczenia terenów w planach miejscowych, **dopuszcza pewną tolerancję**. Mianowicie zgodnie z pakt 2.2.2 pn. *Kierunki, zasady zagospodarowania i użytkowania obszarów zabudowy gminy*, części tekstowej studium: „*Zasięgi obszarów funkcjonalnych wskazanych w studium należy traktować orientacyjnie – stanowią jedynie wytyczne do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, gdzie zostaną uszczegółowione.*” (część tekstowa studium str. 62). Organ nadzoru, prezentuje pogląd, że ww. ustalenia studium, nie można rozumieć zbyt szeroko. Należy mieć na uwadze, iż organy gminy nie dysponują pełną swobodą przy uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, bowiem są one związane ustaleniami studium. Zatem w studium konieczne jest sprecyzowanie warunków tego przesunięcia i określenie linii, których miało by ono dotyczyć. Niemniej jednak, zdaniem organu nadzoru, przy odzwierciedlaniu przeznaczenia terenu wynikającego ze studium, w planie miejscowym, należy wziąć pod uwagę skalę w jakiej sporządzone są załączniki graficzne do obu, wyżej wymienionych, dokumentów. Plan miejscowy, sporządza się co do zasady w skali 1:1000 (*vide art. 16 ust. 1 ustawy o p.z.p.*), zaś studium w skalach od 1:5000 do 1:25000 (*vide § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie studium*). Powyższe oznacza, że ze względu na charakter studium, jak również jego skalę, linie określające poszczególne zasięgi terenów określonych na rysunku studium, mają charakter orientacyjny. Biorąc powyższe pod uwagę, jak również mając na uwadze fakt, iż jednostki terenowe: MU-S i UO w studium przylegają do siebie, to organ nadzoru nie widzi podstaw do kwestionowania przeznaczenia terenu 1.MW, wyłącznie pod zabudowę mieszkaniową wielorodzinną.

Niemniej jednak skoro Rada Miejska w Wyszakowie, całą jednostkę terenową 1.MW przeznaczyła pod zabudowę mieszkaniową wielorodzinną, to ustalenia dla niej, w zakresie zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu (parametrów urbanistycznych), nie mogą naruszać ustaleń studium, poczynionych dla jednostki terenowej MU-S. Tymczasem ustalenia dla jednostki terenowej 1.MW, zawarte w:

- § 12 ust. 3 pkt 2 uchwały, w brzmieniu: „3. Dla terenu 1.MW ustala się następujące zasady, parametry i wskaźniki zagospodarowania terenów: (...) 2) obowiązek zapewnienia – w ramach działki budowlanej – procentowego udziału powierzchni biologicznie czynnej o wartości nie mniejszej niż 25%, przy czym dla działki nr ew. 5822/25 wartość ta wynosi 10%,”
- § 12 ust. 4 pkt 1 uchwały, w brzmieniu: „4. Dla terenu 1.MW ustala się następujące zasady, parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy: 1) wysokość budynków: sześć kondygnacji naziemnych oraz nie większa niż 22 m, przy czym wymagana liczba kondygnacji nie dotyczy takich części budynku jak: przedsionki, szyby dźwigowe, klatki schodowe, tarasy oraz części garażowe wystające z bryły budynku, przy czym istniejące w dniu wejścia w życie ustaleń planu budynki o innej wysokości mogą – w ramach przebudowy i rozbudowy – mieć zachowaną istniejącą wysokość.”

stoją w ewidentnej sprzeczności z ustaleniami studium. Zgodnie bowiem z ppkt 2.2.2 pn. Kierunki, zasady zagospodarowania i użytkowania obszarów zabudowy gminy, dla terenów zabudowy mieszkaniowo-usługowej śródmiejskiej, oznaczonych w studium symbolem MU-S ustalono, że: „Zabudowa w poszczególnych terenach musi być kształtowana przy pomocy sporządzanych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Przy formułowaniu w sporządzanych planach i ich zmianach ustaleń dotyczących zagospodarowania i użytkowania terenów, należy określić lub utrzymać co najmniej: (...) – minimalną powierzchnię biologicznie czynną dla każdej działki inwestycyjnej – nie mniejsza niż 30% powierzchni działki, a dla zabudowy mieszkaniowej – 40% lub zgodnie ze stanem istniejącym, - maksymalną wysokość zabudowy – do 5 kondygnacji naziemnych, czyli do 18m, (...)”.

Z analizy wyżej cytowanych ustaleń studium wynika, iż dopuszczone są inne wskaźniki urbanistyczne w planie miejscowym, niż te określone w studium, **jeżeli wynikają one ze stanu istniejącego**. Jeżeli zaś chodzi o **nową zabudowę**, to stosownie do ustaleń studium, „należy określić lub utrzymać co najmniej”, zarówno powierzchnie biologicznie czynną, jak i, wysokość zabudowy na poziomie w nim ustalonym. **Z rysunku planu miejscowego, jednoznacznie wynika, iż jednostka terenowa 1.MW, nie jest zainwestowana**. Powyższe wynika również z analizy materiałów zdjęciowych oraz informacji uzyskanych od Gminy Wyszków. Oznacza to, iż dla każdej działki budowlanej, przeznaczonej pod zabudowę mieszkaniową, zgodnie z ustaleniami studium:

- powierzchnia biologicznie czynna **winna wynosić minimum 40 %**, nie zaś 25% lub 10%, jak to zostało ustalone w § 12 ust. 3 pkt 2 uchwały;
- maksymalna wysokość zabudowy winna zostać określona na maksymalnym poziomie – **18 m, nie więcej niż 5 kondygnacji naziemnych**, nie zaś 22 m i sześć kondygnacji naziemnych, jak to zostało ustalone w § 12 ust. 4 pkt 1 uchwały.

Podnieść również należy, iż jednostka terenowa 1.MW pomimo, że nie jest zainwestowana, to zgodnie z § 12 ust. 4 pkt 1 uchwały, dla nieistniejących budynków wprowadzane zostały ustalenia, w brzmieniu: „(...) istniejące w dniu wejścia w życie ustaleń planu budynki o innej wysokości mogą – w ramach przebudowy i rozbudowy – mieć zachowaną istniejącą wysokość.”

Z powyższych ustaleń wynika, iż plan miejscowy narusza ustalenia studium, w zakresie wskaźników urbanistycznych, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem: 1.MW. Wskazać przy tym należy, iż z przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. wynika, że określenie minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej oraz określenie maksymalnej wysokości zabudowy, jest obligatoryjnym elementem ustaleń planu miejscowego, zaś ich brak uniemożliwia realizację ustaleń planu miejscowego.

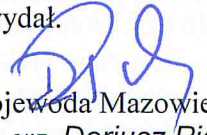
Reasumując tę część uzasadnienia, Rada Miejska w Wyszkanie, ustalając minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej, w odniesieniu do działki budowlanej oraz maksymalną wysokość zabudowy dla jednostki terenowej 1.MW, na poziomie innym niż

wynika to z ustaleń studium, naruszyła dyspozycję art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. Zdaniem organu nadzoru, stosownie do art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., niezbędnym jest stwierdzenie nieważności ustaleń uchwały, w zakresie części tekstowej oraz graficznej w odniesieniu do całej jednostki terenowej 1.MW, z uwagi na fakt, iż każde naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego, wywołuje sankcje w postaci konieczności stwierdzenia nieważności uchwały, bez ich wartościowania z uwagi na stopień naruszeń.

Niejako na marginesie organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., obligatoryjnym ustaleniem planu miejscowego **jest określenie przeznaczenia terenów oraz linii rozgraniczających tereny o** różnym przeznaczeniu lub **różnych zasadach zagospodarowania**. Powyższy wymóg wynika również z § 4 pkt 1 oraz § 7 pkt 7 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587). Tymczasem w ramach jednej jednostki terenowej określono różne zasady zagospodarowania, poprzez ustalenie udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej wynoszącej 25% oraz 10% (dla dz. nr ew. 5822/25). Powyższe oznacza naruszenie wskazanych przepisów i także stanowi o naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego.

Wziąwszy wszystkie okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr VII/55/15 Rady Miejskiej w Wyszku z dnia 30 kwietnia 2015 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Wyszku dla zabudowy wielorodzinnej przy ul. Tadeusza Kościuszki i ul. Stefana Okrzei dla działek nr 5822/25, 6280/3, 6280/2, 4696/7, 4696/6 oraz części działek nr 6280/1 i 4696/10, w części ustaleń, zawartych w tekście oraz rysunku planu miejscowego, dotyczących jednostki terenowej 1.MW, stanowiącej teren zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, 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:
wz. Dariusz Piątek
Wicewojewoda Mazowiecki