



WOJEWODA MAZOWIECKI
LEX-I.4131.148.2015.BŁ

Warszawa, 23 lipca 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 XI/54/2015 Rady Miejskiej w Mogielnicy z dnia 19 czerwca 2015 r. w sprawie *uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru „Teren A” położonego w sołectwie Izabelin, gmina Mogielnica.*

UZASADNIENIE

Rada Miejska w Mogielnicy na sesji w dniu 19 czerwca 2015 r., podjęła uchwałę Nr XI/54/2015 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru „Teren A” położonego w sołectwie Izabelin, gmina Mogielnica. Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 i art. 29 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2015 r. poz. 199 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.

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.

W przedmiotowej sprawie zdaniem organu nadzoru, doszło zarówno do naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego, jak i istotnego naruszenia trybu jego sporządzania, co na mocy art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., oznacza konieczność wyeliminowania uchwały z obrotu prawnego.

Ustawa o p.z.p. reguluje w sposób szczegółowy kwestie dotyczące planowania i zagospodarowania przestrzennego na terenie gminy. Między innymi określa sposób postępowania zmierzającego do określenia, przez właściwą do tego radę gminy, polityki przestrzennej na jej terenie, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego, co następuje w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, zwanym dalej „studium”. Co więcej oprócz ww. funkcji, studium ma również za zadanie koordynację ustaleń planów miejscowych. Zaznaczyć należy, iż **studium obejmuje cały obszar gminy** (art. 9 ust. 3 ustawy o p.z.p.) i zawiera wytyczne do planowania miejscowego, **dostosowane do potrzeb gminy jako całości**. Wyklucza się w ten sposób prowadzenie polityki przestrzennej gminy etapowo lub wybiórczo.

Sporządzanie i uchwalenie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego jest co do zasady fakultatywne. Plan miejscowy sporządza się obowiązkowo, jeżeli wynika to z przepisów odrębnych (*vide* art. 14 ust. 7 ustawy o p.z.p.). Ustalenia studium są wiążące przy sporządzaniu planów miejscowych, co wynika wprost z dyspozycji art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. Powyższe oznacza, że nie jest możliwe podjęcie przez radę gminy uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jeżeli w dacie jego uchwalania gmina nie posiada studium.

Z dokonanej przez organ nadzoru analizy podjętej uchwały wynika, że Rada Miejska w Mogielnicy, mimo iż **nie posiadała obowiązującego studium, uchwaliła plan miejscowy**, przez co w sposób istotny naruszyła tryb jego uchwalania oraz zasady jego sporządzania. Obowiązkiem władz gminy jest przestrzeganie przepisów dotyczących procedury planistycznej w zakresie prowadzenia polityki przestrzennej. Podkreślić należy, iż **najpierw następuje uchwalenie studium**, a następnie **uchwalane są miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego**.

W tym miejscu należy wyjaśnić, iż studium jest aktem obligatoryjnym (*vide* art. 87 ust. 4 ustawy o p.z.p.). Na mocy art. 87 ust. 1 ustawy o p.z.p., studia oraz plany miejscowe uchwalone po dniu 1 stycznia 1995 r. zachowały swoją moc obowiązującą. Rada Miejska w Mogielnicy uchwaliła studium w dniu 1 grudnia 1999 r. (uchwała nr XIV/191/99), które następnie podlegało zmianom (m.in. uchwała: Nr XLII/254/2009 z dnia 24 czerwca 2009 r. oraz Nr XLIII/237/2013 z dnia 19 lipca 2013 r.). Zgodnie z art. 12 ust. 1 ustawy o p.z.p. załącznikami do uchwały o uchwaleniu studium są: tekst i rysunek studium oraz rozstrzygnięcie o sposobie rozpatrzenia uwag. Z kolei na mocy § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz. U. z 2004 r. Nr 118, poz. 1233), zwanym dalej „*rozporządzeniem w sprawie studium*”, „*Projekt studium powinien zawierać: 1) część określającą uwarunkowania, o których mowa w art. 10 ust.1 ustawy, przedstawioną w formie tekstowej i graficznej; 2) część tekstową zawierającą ustalenia określające kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy, o których mowa w art. 10 ust. 2 ustawy; 3) rysunek przedstawiający w formie graficznej ustalenia, określające kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy, a także granice obszarów, o których mowa w art. 10 ust. 2 ustawy; 4) uzasadnienie zawierające objaśnienia przyjętych rozwiązań oraz syntezę ustaleń projektu studium.*”. Rozporządzenie w sprawie studium w § 8 ust. 1 nakazuje stosować przepisy tego rozporządzenia również do projektu zmiany studium, w zakresie objętym zmianą. Wprowadzane zmiany do pierwotnego studium gminy Mogielnica dotyczyły ustaleń, o których mowa w art. 10 ust. 2 ustawy o p.z.p. Zatem do powyższych zmian miał zastosowanie również § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie studium, zgodnie z którym projekt zmiany studium polegającej na uzupełnieniu studium o pojedyncze ustalenia, o których mowa w art. 10 ust. 2 ustawy o p.z.p., wykląda się do publicznego wglądu w formie ujednoczonego projektu studium z wyróżnieniem projektowanej zmiany. **Ujednoczona forma projektu studium** stanowi załącznik do uchwały, o której mowa w art. 12 ust. 1 ustawy (odpowiednio uchwały w sprawie zmiany studium). Wykładnia powyższych przepisów prowadzi do wniosku, że zmiana studium winna obejmować obligatoryjnie załączniki obrazujące zmiany w tekście studium w postaci ujednoczonej formy tekstu studium i zmiany rysunku studium w ujednoczonej formie rysunku tego zmienionego aktu, wraz z wyróżnioną zmianą, a także rozstrzygnięcia o sposobie rozpatrzenia uwag.

Należy zauważyć, iż w nauce prawa rozróżnia się tekst jednolity i tekst ujednoczony aktu prawnego. Tekst jednolity to urzędowa wersja tekstu ujednoczonego, czyli takiego tekstu aktu prawnego, na który zostały naniesione wszystkie zmiany wynikające z aktów nowelizujących dany akt, które weszły w życie do dnia dokonywania ujednoczenia włącznie. Od zwykłych tekstów ujednoczonych (np. takich, jakie są zawarte w systemach informacji prawnej lub w różnego rodzaju zbiorach przepisów) teksty jednolite odróżnia to, że są one opracowywane przez organ ustawowo do tego upoważniony oraz są ogłaszane w sposób urzędowy (zob. G. Wierczyński, Komentarz do art. 16 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów, LEX/Oficyna 2009). Z tego zaś wynika, że tekst ujednoczony cechuje się w zasadzie tymi samymi atrybutami, co tekst jednolity, z wyjątkiem urzędowego ogłoszenia przez właściwy organ. Niemniej jednak ujednoczona forma projektu studium oznacza, że w dokumencie obowiązującego studium wprowadza się projektowane zmiany w taki sposób, aby czytelne było wyróżnienie proponowanych

zmian (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 27 marca 2007 r., Sygn. akt II SA/Po 51/07, publ. LEX nr 507231).

W związku z powyższym, zdaniem organu nadzoru w przypadku częściowej zmiany studium, radni i tak uchwalają ujednoliconą wersję studium, odnoszącą się do całego obszaru gminy. Rada modyfikuje bowiem jedynie część ustaleń w nowelizowanym akcie prawnym, pozostawiając pozostałe bez zmian. **Zatem ostatnia z podjętych uchwał w sprawie zmiany studium, mimo iż dotyczyła poszczególnych obszarów gminy lub pojedynczych, poszczególnych jego ustaleń, jest obowiązującym aktem polityki przestrzennej dla całego obszaru gminy. Ostatnia zmiana studium w całości zastępuje do tej pory obowiązujące studium.**

Podkreślenia wymaga, iż w granicach administracyjnych może obowiązywać tylko jedno studium, którego ustalenia są wiążące przy sporządzaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Uchwalając przedmiotowy plan miejscowy, Rada Miejska w Mogielnicy stwierdziła jego zgodność ze zmianą studium uchwaloną w dniu 24 czerwca 2009 r., na podstawie uchwały Nr XLII/254/2009 w sprawie: *zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Mogielnica dla fragmentu sołectwa Górki – Izabelin*. Tymczasem ostatnim z obowiązujących studium było studium przyjęte uchwałą Nr XLIII/237/2013 Rady Miejskiej w Mogielnicy z dnia 19 lipca 2013 r. w sprawie *uchwalenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Mogielnica dla fragmentów sołectw: Stamirowice, Michałowice, Borowe, Dziarnów, Jastrzębia, Świdno, Tomczyce, Ślepowola, Stryków, Otałąż, Otałążka*, dla którego sporządzono ujednolicony tekst oraz ujednolicony rysunek przedstawiający kierunki rozwoju przestrzennego.

Organ nadzoru wskazuje, że Rada Miejska w Mogielnicy w dniu 30 września 2013 r. podjęła uchwałę Nr XLVI/252/2013 w sprawie uchylenia uchwały Nr XLIII/237/2013 z dnia 19 lipca 2013 r. Powyższe oznacza, że od momentu podjęcia ww. uchwały, Gmina Mogielnica nie posiada w ogóle studium. Wskazać przy tym należy, iż Rada Miejska w Mogielnicy uchyliła całe studium (całą uchwałę), nie zaś częściowe jego ustalenia (kwestionowane przez Stowarzyszenie Zdrowa Gmina). Dokonując uchylenia całego studium, nie zaś wybranych jego fragmentów (w związku z zastosowaniem art. 101 ustawy o samorządzie gminnym) pozbawiła się tym samym aktu wewnętrznego określającego politykę przestrzenną na obszarze całej gminy. Konsekwencją, zaś braku studium jest brak możliwości uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w granicach administracyjnych gminy, a więc także przedmiotowej uchwały, o czym mowa powyżej (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 12 czerwca 2007 r., sygn. akt IV SA/Wa 2091/06; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 16 maja 2012 r., sygn. akt II SA/Gd 139/12).

Wskazać również należy, iż podejmując przedmiotową uchwałę Rada Miejska w Mogielnicy naruszyła także inne zasady sporządzania planu miejscowego.

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 planie miejscowym określa się obowiązkowo, między innymi, **przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania** (ust. 2 pkt 1). 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 ust. 1 ustawy o p.z.p. 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), zwanym dalej „rozporządzeniem w sprawie planu”, 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”.

Podejmując przedmiotową uchwałę, doszło do powstania ewidentnej sprzeczności pomiędzy jej częścią tekstową a graficzną. Przede wszystkim dla terenu oznaczonego na rysunku planu miejscowego symbolem 4.MW/U, brak jest ustaleń w części tekstowej. Plan miejscowy w odniesieniu do ww. jednostki terenowej, w części tekstowej uchwały nie zawiera przeznaczenia terenu, co stanowi o naruszeniu art. 15 ust. 2 pkt 1, art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1 rozporządzenia w sprawie planu. Nie określa również parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy, minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej, maksymalnej wysokości zabudowy, co stanowi o naruszeniu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie planu.

Z kolei w ustaleniach części tekstowej, o której mowa m.in. w § 19 uchwały, zawarto regulacje dla jednostki terenowej oznaczonej symbolem 1.MW/U, której brak jest na rysunku planu miejscowego.

Biorąc pod uwagę fakt, iż inaczej kształtuje się normatywność części tekstowej, a nieco inaczej - części graficznej planu, będącej jego integralnym elementem (art. 14 ust. 2 i art. 20 ust. 1 *in fine* ustawy o p.z.p.), także z uwagi na fakt, że wspomniana część graficzna stanowi wyjaśnienie (uzupełnienie) części tekstowej, to powstałe w ten sposób nieścisłości mogą uniemożliwić zastosowanie tego planu w praktyce.

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. Z kolei sprzeczne zapisy planu zawarte w poszczególnych częściach tekstu uchwały, stwarzają luz interpretacyjny, co jest niedopuszczalne, bowiem miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego powinien zawierać konkretne normy.

Zgodnie z legendą zawierającą wyjaśnienia oznaczeń użytych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, ustaleniem są m.in.: „planowane linie rozgraniczające terenów o różnych funkcjach”. Z tekstu uchwały wynika zaś, że w planie miejscowym **określa się linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania** (*vide* § 2 ust. 1 pkt 1 uchwały) i stanowią one **obowiązujące ustalenie planu miejscowego** (*vide* § 4 ust. 1 pkt 2 uchwały). Tym samym linie rozgraniczające, przedstawione na rysunku planu, nie mogą być „planowane”, ale muszą być **jednoznacznie określone**. Ponadto zgodnie z tekstem uchwały w planie miejscowym określa się i ustala linie rozgraniczające **terenów o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania**, nie zaś tak jak to zostało dokonane na rysunku planu miejscowego, linie rozgraniczające **terenów jedynie o różnych funkcjach**. Powyższe naruszenie nie stanowi jednak tylko o rozbieżności części tekstowej i graficznej planu miejscowego. Zgodnie bowiem z art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., podobnie jak przeznaczenie terenu, linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania są **obligatoryjnym elementem każdego planu miejscowego**. Przesądzenie o przeznaczeniu terenów, jak i określenie linii rozgraniczających terenów o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania należy do wyłącznej właściwości organów gminy i **muszą być one jednoznacznie określone w planie miejscowym. Nie mogą być zatem niedookreślone ani „planowane”**. Co więcej dla terenów o różnych zasadach zagospodarowania, tj. dla dróg wewnętrznych, **nie określono na rysunku planu linii rozgraniczających**. Zgodnie z § 12 pkt 1 uchwały, dokonano podziału terenów komunikacji „(...) ze względu na zasady zagospodarowania na: a) tereny dróg wewnętrznych oznaczone symbolami: 1KDW, 2KDW, 3KDW, 4KDW, 5KDW,

6KDW (...)). Zatem oznaczono je odpowiednim symbolem literowym przeznaczenia terenu i numerem (*vide* § 4 ust. 1 pkt 3 uchwały), zaś w dalszej części tekstowej uchwały ustalono dla nich różne zasady zagospodarowania (*vide* § 21 ust. 1, 2, 3, 4, 5 i 6 uchwały), co nie znajduje swojego odzwierciedlenia na rysunku planu miejscowego.

Brak określenia linii rozgraniczających dla terenów dróg wewnętrznych oraz dla pozostałych terenów wyznaczanie ich w sposób niejednoznaczny („planowany”), stanowi o naruszeniu art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p.

Prawo miejscowe, w szczególności miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego są bezpośrednim źródłem prawa dla aktów i czynności konkretyzujących prawa i obowiązki adresatów. Zatem **plan miejscowy powinien zawierać normy konkretne i indywidualne (zamknięte), tak aby w sposób czytelny określić sposób wykonania prawa własności nieruchomości położonych w obrębie jego obowiązywania.** Tym samym ustalenie w części graficznej uchwały: tj. „*planowane linie rozgraniczające terenów o różnych funkcjach*”, stanowi normę otwartą i nie powinno mieć miejsca w planie miejscowym.

W związku z powyższym, wskazać należy, iż judykaturze podnosi się, że uchwały podejmowane przez organy samorządowe powinny zwierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie zbyt szerokiego luzu interpretacyjnego (zob. wyrok NSA z dnia 6 czerwca 1995 r., SA/Gd 2949/94, publ. OSS 1996/3/91). 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 (zob. wyrok NSA z dnia 10 czerwca 2009 r., II OSK 1854/08; wyroki WSA w Poznaniu z dnia 4 listopada 2009 r. II SA/Po 383/2009 oraz WSA w Krakowie z dnia 28 marca 2008 r., II SA/Kr 539/2007).

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XI/54/2015 Rady Miejskiej w Mogielnicy z dnia 19 czerwca 2015 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru „Teren A” położonego w sołectwie Izabelin, gmina Mogielnica, 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