



WOJEWODA MAZOWIECKI
LEX-I.4131.186.2015.MO

Warszawa, 7 września 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 X/67/2015 Rady Gminy Płońsk z dnia 12 sierpnia 2015 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miejscowości Bońki, Brody gmina Płońsk, w części dotyczącej ustaleń:

- § 17 uchwały, a także w części graficznej w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 1_A US;
- § 18 ust. 9 pkt 1 tiret drugie uchwały.

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 12 sierpnia 2015 r. Rada Gminy Płońsk podjęła uchwałę Nr X/67/2015 w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miejscowości Bońki, Brody gmina Płońsk.

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 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.

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.

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.

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 ust. 1 ww. ustawy. Co więcej sprzeczność taka stanowi naruszenie § 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 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 dyspozycji 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”. Jednocześnie zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. „*W planie miejscowym określa się obowiązkowo: 1) 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 Płońsk nie ustalając w jednoznaczny sposób przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 1_AUS, o którym mowa w § 17 uchwały, naruszyła przede wszystkim art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p.

Brak jednoznacznego określenia przeznaczenia terenu 1_AUS oraz zasad jego zagospodarowania, wynika ze wzajemnie wykluczających się ustaleń, zawartych w § 17 ust. 1, ust. 2, ust. 7, ust. 9, ust. 10, ust. 11, ust. 12, ust. 13 a § 17 ust. 4 pkt 1 uchwały, a także pomiędzy § 17 ust. 4 pkt 1 a § 17 ust. 4 pkt 2 uchwały, w brzmieniu: „Dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem: 1AUS – pow. ok. 0,06 ha, ustala się: 1. Przeznaczenie podstawowe – realizacja usług sportu, rekreacji (ogólnodostępne usługi związane ze sportem, turystyką, rekreacją i wypoczynkiem) – boiska sportowe, urządzenia terenowe, place zabaw i zieleni urządzonej; 2. Przeznaczenie uzupełniające – zieleń urządzona, drogi wewnętrzne, dojazdy, dojścia, ogrodzenia, elementy małej architektury oraz sieci i urządzenia infrastruktury technicznej; (...) 4. **Zakaz lokalizowania:** 1) **Obiektów budowlanych**, 2) Przedsięwzięć mogących zawsze oddziaływać znacząco na środowisko, w rozumieniu przepisów odrębnych za wyjątkiem sieci i urządzeń infrastruktury technicznej i dróg, (...) 7. Sposób zagospodarowania terenów musi uwzględniać przepisy odrębne w zakresie dróg pożarowych oraz przeciwpożarowego zaopatrzenia w wodę. (...) 9. Konieczność zapewnienia w ramach terenu do którego inwestor posiada tytuł prawny miejsc postojowych związanych z funkcją terenu, zgodnie z ustaleniami zawartymi w § 13 ust. 6; 10. Ustala się następujące wskaźniki miejsc postojowych: 1) usługi sportu, rekreacji i wypoczynku – minimum 1 miejsce postojowe na każdych 10 użytkowników mogących korzystać jednocześnie z obiektu sportowego lub rekreacyjnego; 2) miejsca postojowe dla przechowywania (postoju) rowerów – minimum 3 miejsca postojowe na każdych 10 użytkowników mogących korzystać jednocześnie z obiektu sportowego lub rekreacyjnego; 11. Możliwość realizacji ogrodzeń – o wysokości do 1,60 m, jako ażurowych w minimum 60%, realizowanych w linii rozgraniczającej terenu, o wysokości części pełnej ogrodzenia maksimum 50 cm, wykonanych z trwałych materiałów; 12. Konieczność zapewnienia miejsca, jako osłonięte, zadaszone, z zapewnioną obsługą komunikacyjną na pojemniki do zbiórki odpadów; 13. Zaopatrzenie w media oraz realizacja sieci i urządzeń infrastruktury technicznej – zgodnie z ustaleniami zawartymi w § 14;”.

Z powyższych ustaleń uchwały wynika, że na terenie 1_AUS możliwa jest realizacja obiektów budowlanych, przy jednoczesnym zakazie ich lokalizowania.

Skoro w § 17 ust. 4 pkt 1 uchwały, ustalono **zakaz lokalizowania obiektów budowlanych**, to wyklucza on możliwość realizacji:

- ogólnodostępnych usług związanych ze sportem, turystyką, rekreacją i wypoczynkiem, o których mowa w § 17 ust. 1 uchwały;
- dróg wewnętrznych, dojazdów, dojść, ogrodzeń, elementów małej architektury, sieci i urządzeń infrastruktury technicznej, o których mowa w § 17 ust. 2, ust. 7, ust. 9, ust. 10, ust. 11, ust. 12, ust. 13 uchwały;
- sieci i urządzeń infrastruktury technicznej, a także dróg, które w § 17 ust. 4 pkt 2 uchwały, zostały wyłączone z tego zakazu,

bowiem stanowią one obiekty budowlane w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r. poz. 1409 z późn. zm.).

Zgodnie z art. 3 pkt 1, pkt 2, pkt 3, pkt 3a, pkt 4 ustawy Prawo budowlane, „Ileż w ustawie jest mowa o: 1) **obiekcie budowlanym** - należy przez to rozumieć **budynek, budowlę bądź obiekt małej architektury**, wraz z instalacjami zapewniającymi możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, wzniesiony z użyciem wyrobów budowlanych; 2) **budynku** - należy przez to rozumieć taki obiekt budowlany, który jest trwale związany z gruntem, wydzielony z przestrzeni za pomocą przegród budowlanych oraz posiada fundamenty i dach; (...) 3) **budowli** - należy przez to rozumieć każdy obiekt budowlany niebędący budynkiem lub obiektem małej architektury, jak: **obiekty liniowe**, lotniska, mosty, wiadukty, estakady, tunele, przepusty, sieci techniczne, wolno stojące maszty antenowe, wolno stojące trwale związane z gruntem urządzenia reklamowe, budowle ziemne, obronne (fortyfikacje), ochronne, hydrotechniczne, zbiorniki, wolno stojące instalacje przemysłowe lub urządzenia techniczne, oczyszczalnie ścieków, składowiska odpadów, stacje

uzdatniania wody, konstrukcje oporowe, nadziemne i podziemne przejścia dla pieszych, sieci uzbrojenia terenu, budowle sportowe, cmentarze, pomniki, a także części budowlane urządzeń technicznych (kotłów, pieców przemysłowych, elektrowni wiatrowych, elektrowni jądrowych i innych urządzeń) oraz fundamenty pod maszyny i urządzenia, jako odrębne pod względem technicznym części przedmiotów składających się na całość użytkową; 3a) obiekcie liniowym - należy przez to rozumieć obiekt budowlany, którego charakterystycznym parametrem jest długość, w szczególności droga wraz ze zjazdami, linia kolejowa, wodociąg, kanał, gazociąg, ciepłociąg, rurociąg, linia i trakcja elektroenergetyczna, linia kablowa nadziemna i, umieszczona bezpośrednio w ziemi, podziemna, wał przeciwpowodziowy oraz kanalizacja kablowa, przy czym kable w niej zainstalowane nie stanowią obiektu budowlanego lub jego części ani urządzenia budowlanego; 4) obiekcie małej architektury - należy przez to rozumieć niewielkie obiekty, a w szczególności: a) kultu religijnego, jak: kapliczki, krzyże przydrożne, figury, b) posągi, wodotryski i inne obiekty architektury ogrodowej, c) użytkowe służące rekreacji codziennej i utrzymaniu porządku, jak: piaskownice, huśtawki, drabinki, śmietniki;”.

Wskazać przy tym należy, iż skoro 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 ustawy o p.z.p.), to 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 możemy odnaleźć w orzecznictwie, np. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 sierpnia 2012 r., Sygn. akt II OSK 1334/12, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Zgodnie z art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p., plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego, i jako taki, powinien zawierać w swojej treści bezwzględnie obowiązujące normy, takie jak nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu i zabudowie terenów nim objętych, które winny być wyrażone w sposób jednoznaczny, nie budzący jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych.

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.**

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia uchwały, należy stwierdzić, że uchwałodawca nie określił w sposób jednoznaczny przeznaczenia oraz zasad kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu oznaczonego symbolem 1_AUS. Tym samym Rada Gminy Płońsk naruszyła przepis art. 4 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., co oznacza naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego.

Ponadto organ nadzoru wskazuje, że w związku z ustaleniami zawartymi § 3 ust. 7 uchwały, w brzmieniu: „Ilekroć w dalszych przepisach niniejszej uchwały jest mowa o: (...) 7. **teren** – należy przez to rozumieć teren funkcjonalny lub teren komunikacji dla którego obowiązują ustalenia planu, wyznaczony liniami rozgraniczającymi oraz określony symbolem terenu zgodnie z rysunkiem planu;”, to tereny wyznaczone w tym planie miejscowym, nie mogą stanowić jednocześnie ustaleń innego planu miejscowego, o którym mowa w ustaleniach zawartych w § 17 ust. 3 uchwały, w brzmieniu: „3. **Teren 1_AUS** stanowi fragment terenu oznaczonego symbolem 1 US w planie zatwierdzonym Uchwałą Rady Gminy Płońsk Nr XXII/155/2012 z dnia 27 czerwca 2012r);”.

Organ nadzoru stwierdza, że plan zawiera także rozbieżne ustalenia dotyczące wyznaczenia nieprzekraczalnej linii zabudowy na terenie oznaczonym na rysunku planu symbolem 1_AU.KS, w odniesieniu do terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 012_AKDL, zarówno pomiędzy poszczególnymi częściami tekstu uchwały, jak też pomiędzy ustaleniami części tekstowej i graficznej.

Rozbieżności w tekście uchwały wynikają z ustaleń zawartych w § 18 ust. 9 pkt 1 tiret drugie i § 18 ust. 9 pkt 1 tiret czwarte, w brzmieniu: „9. Wskaźniki i parametry kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu: 1) Dla terenu 1_AU.KS nieprzekraczalna linia noworealizowanej zabudowy w odległości: (...) – 10 m od granicy terenu planowanej drogi lokalnej 012_AKDL, zgodnie z rysunkiem planu; (...) – 5 m od granicy planowanych dróg 011_AKDL, 012_AKDL i 025_AKDD, zgodnie z rysunkiem planu;”.

Z dokonanej przez organ nadzoru analizy rysunku planu wynika, że nieprzekraczalna linia zabudowy na terenie oznaczonym symbolem 1_AU.KS, została wyznaczona na rysunku planu w odległości 5 m od linii rozgraniczającej terenu oznaczonego symbolem 012_AKDL, tj. w sposób zgodny z ustaleniami § 18 ust. 9 pkt 1 tiret czwarte uchwały. Powyższe wskazuje, że ustalenia § 18 ust. 9 pkt 1 tiret drugie uchwały, są sprzeczne zarówno z rysunkiem planu, jak i ustaleniami § 18 ust. 9 pkt 1 tiret czwarte uchwały. Brak powiązania tekstu uchwały z rysunkiem planu, stanowi o naruszeniu § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.

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. 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.

Wobec wskazanych naruszeń przepisów prawa, niezbędne jest stwierdzenie nieważności uchwały, Nr X/67/2015 Rady Gminy Płońsk z dnia 12 sierpnia 2015 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miejscowości Bońki, Brody gmina Płońsk, w części dotyczącej ustaleń:

- § 17 uchwały, a także w części graficznej w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 1_AUS;
 - § 18 ust. 9 pkt 1 tiret drugie uchwały,
- 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