



WOJEWODA MAZOWIECKI
LEX-I.4131.205.2015.JF

Warszawa, 7 października 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 XI/128/2015 Rady Miasta Siedlce z dnia 28 sierpnia 2015 r. „*w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie ulic: Piaski Starowiejskiej Św. Faustyny Kowalskiej w Siedlcach*”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 sierpnia 2015 r., Rada Miasta Siedlce podjęła uchwałę Nr XI/128/2015 „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie ulic: Piaski Starowiejskie i Św. Faustyny Kowalskiej w Siedlcach”.

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 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 przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. Artykuł 94 Konstytucji RP stanowi, iż organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień 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.

Z dyspozycji art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p., wynika, że 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 bowiem z art. 1 ust. 2 ustawy o p.z.p., w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym należy uwzględniać 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.);

- 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.

Uszczegółowienie wspomnianego art. 1 ust. 2 ustawy o p.z.p. można odnaleźć w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym „***W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) 6) (...) 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 w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów;***”. Powyższe wynika również z dyspozycji zawartej w § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), zgodnie z którym ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności określenie linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej, a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu.

Ustalenie maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy należy do obowiązkowych elementów treści planu miejscowego. Mając powyższe na uwadze stwierdzić należy, iż uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego powinna w sposób kompleksowy określać maksymalną i minimalną intensywność zabudowy, a także inne wymagane przepisem art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. wskaźniki i parametry.

Tymczasem z ustaleń zawartych w:

- § 32 pkt 3 lit. c tiret pierwsze uchwały wynika, iż w odniesieniu do terenu usług sportu i zieleni urządzonej oznaczonego symbolem **14 US/ZP**, **nie ustalono minimalnego wskaźnika intensywności**, pomimo ustalenia wskaźnika maksymalnej intensywności zabudowy;
- § 48 pkt 3 lit. c uchwały wynika, iż w odniesieniu do przewidywanej lokalizacji obiektu sakralnego związanego z funkcjonowaniem cmentarza oraz obiektów infrastruktury technicznej na terenie oznaczonym symbolem **30 ZC**, określono *nieprzekraczalne linie zabudowy* – zgodnie z rysunkiem planu i ustaleniami § 10 ust. 1 (vide § 48 pkt 3 lit. g uchwały), jak również określono *sytuowanie obiektów budowlanych w stosunku do dróg oraz do granic przyległych*

*nieruchomości – zgodnie z ustaleniami § 10 ust. 1 (vide § 48 pkt 3 lit. h uchwały), a także wysokość zabudowy wynoszącą maksymalnie 20 m to jest 4 kondygnacje (vide § 48 pkt 3 lit. e uchwały), **natomiast nie określono zarówno maksymalnego, jak i minimalnego wskaźnika intensywności zabudowy.***

Powyższe stanowi o naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego i skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w odniesieniu do wskazanych powyżej jednostek terenowych.

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.

Nie można zatem przyjąć, by obligatoryjne ustalenie planu, jakim jest określenie wskaźników zagospodarowania terenu, nie zostało określone w planie miejscowym, w sytuacji gdy ustalenia planistyczne dopuszczają możliwość realizacji zabudowy.

Przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały przez Radę Miasta Siedlce został również naruszony art. 15 ust. 2 pkt 1 w związku z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym 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 miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, 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.

Tymczasem z ustaleń zawartych w: **§ 24, § 40, § 41, § 43, § 45** uchwały, wynika, iż **w ramach terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i usług**, oznaczonych symbolami: **6 MN/U, 22 MN/U, 23 MN/U, 25 MN/U** oraz **27 MN/U**, **określono różne wskaźniki intensywności zabudowy** (vide § 24 pkt 3 lit. d, § 40 pkt 3 lit. d, § 41 pkt 3 lit. d, § 43 pkt 3 lit. d, § 45 pkt 3 lit. d uchwały) w odniesieniu do zabudowy:

- mieszkaniowej jednorodzinnej lub z wbudowanymi lokalami usługowymi;
- usługowej, usługowej z towarzyszącą zabudową mieszkaniową lub bez towarzyszącej zabudowy mieszkaniowej.

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 miejscowego planu zagospodarowania, **nie można zatem przyjąć, by w ramach jednego terenu zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i usług, dopuszczono do realizacji:**

- **zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej;**
- **zabudowy mieszkaniowej z wbudowanymi lokalami usługowymi;**
- **zabudowy usługowej;**
- **zabudowy usługowej z towarzyszącą zabudową mieszkaniową;**
- **zabudowy usługowej bez towarzyszącej zabudowy mieszkaniowej,**

wobec określenia odmiennych wskaźników intensywności zabudowy.

Organ nadzoru jest również zobowiązany zwrócić uwagę na sposób określenia linii zabudowy w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem **40 MN**. Skoro bowiem, przedmiotowy plan miejscowy definiuje, w ustaleniach § 2 pkt 5 i 6 uchwały, pojęcia „*linii zabudowy nieprzekraczalnej*” oraz „*linii zabudowy obowiązującej*”, to zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 7 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, rysunek planu, będący załącznikiem graficznym nr 1 do uchwały, winien w sposób nie budzący wątpliwości określać przebieg tych linii. Tymczasem, w ramach terenu oznaczonego symbolem **40 MN**, **nie jest możliwe wskazanie jednoznacznego określenia granic pomiędzy nieprzekraczalną a obowiązującą linią zabudowy.**

Ponadto ustalenia zawarte w **§ 48 pkt 8 lit. a tiret szóste** uchwały, w brzmieniu: „(...) 8) *szczególne warunki zagospodarowania terenu oraz ograniczenia w użytkowaniu: a) dla drewnianej kaplicy na terenie cmentarza: (...) – nakaz wykonania inwentaryzacji i dokumentacji fotograficznej poprzedzającej rozbiórkę w przypadku zagrożenia katastrofą budowlaną i przekazania jej konserwatorowi zabytków,*”, wykraczają poza przyznaną radzie gminy kompetencję do określania w planie miejscowym zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, w tym określania nakazów i zakazów, obowiązujących w strefie ochrony konserwatorskiej wyznaczonej w planie.

W związku z przedstawionymi uregulowaniami organ nadzoru wskazuje, że w świetle art. 7 pkt 4 i art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2014 r. po. 1446 z późn. zm.), jedną z form ochrony zabytków są ustalenia ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. W planie ustala się, w zależności od potrzeb, strefy ochrony konserwatorskiej obejmujące obszary, na których obowiązują określone ustaleniami planu ograniczenia, zakazy i nakazy, mające na celu ochronę znajdujących się na tym obszarze zabytków. Kompetencja ta ściśle koresponduje z art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o p.z.p., w myśl którego w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. Konkretyzację ww. przepisu odnaleźć możemy na gruncie § 4 pkt 4 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który stanowi, że „*ustalenia dotyczące zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej powinny zawierać określenie obiektów i terenów chronionych ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w tym określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów*”. Wskazane upoważnienia zakreślają kompetencję do określania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego szczególnych zasad, na jakich poszczególne zabytki, zależnie od indywidualnych uwarunkowań, mogą być chronione. Kompetencja ta nie oznacza jednak pełnej dowolności i musi być wykładana przez pryzmat obowiązującego prawa. W świetle art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także Rady Miasta Siedlce, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest bowiem **zakaz domniemania kompetencji**. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wprowadzania kompetencji w drodze analogii.

Organ nadzoru wskazuje, że nie ma przy tym znaczenia okoliczność uzgodnienia przedmiotowego projektu planu miejscowego z właściwym wojewódzkim konserwatorem zabytków. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, w wyroku z dnia 28 lutego 2013 r. Sygn. akt IV SA/Wa 2595/12, stwierdzając nieważność wprowadzonych przez gminę do planu miejscowego nieuprawnionych ustaleń z zakresu ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz uznając

za nieuzasadnione rozszerzenie kompetencji rady gminy, a tym samym, że plan, w zakresie tych ustaleń, jest pozbawiony podstawy prawnej, uzasadnił, że „Przyznana radzie gminy kompetencja w zakresie uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz samodzielność kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej na terenie gminy nie oznacza zupełnej dowolności. Akty te mianowicie nie mogą wykraczać poza jakiegokolwiek unormowania ustawowe, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a także powtarzać kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. Należy zwrócić uwagę, że tylko w ustawie dozwolone jest ustalenie obowiązków i praw obywateli oraz określenie wyjątków władczej ingerencji w konstytucyjnie gwarantowane prawa i wolności obywateli. Zakres kompetencji organu nadzoru konserwatorskiego, formy współdziałania tegoż organu z organem administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego, obowiązki podmiotów zamierzających dokonać określone czynności w stosunku do zabytków zostały już kompleksowo uregulowane przez ustawodawcę, przede wszystkim w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (art. 32 i 36) oraz w ustawie Prawo budowlane (art. 39). Z przepisów z kolei u.p.z.p. nie wynika upoważnienie do zamieszczania w planie miejscowym nakazów dotyczących uzyskiwania przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę uzgodnień lub pozwoleń wojewódzkiego konserwatora zabytków, ponieważ materia ta jest właśnie zastrzeżona do postępowania administracyjnego normowanego ustawą z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane z uwzględnieniem ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami”. (...) „Jednocześnie Sąd podziela stanowisko Wojewody, że sam fakt dokonania skutecznego uzgodnienia (w rozumieniu pozytywnego, akceptującego uzgodnienia) z właściwym organem (w tym przypadku wojewódzkim konserwatorem zabytków), nie zwalnia, zarówno sporządzającego plan miejscowy wójta gminy, jak również organu uchwalodawczego tj. rady gminy, z obowiązku przestrzegania przepisów prawa. Jeśli zatem, pomimo uzgodnienia pozytywnego projektu planu przez właściwy organ uzgadniający, postanowienia planu naruszają przepisy prawa, których stosowanie leży w kompetencji tego organu uzgadniającego, muszą one zostać wyeliminowane z obowiązującego aktu miejscowego”.

Podsumowując, Rada Miasta Siedlce nie miała podstaw prawnych do wprowadzania, wobec uczestników procesu budowlanego, nakazu wykonania inwentaryzacji i dokumentacji fotograficznej poprzedzającej rozbiórkę, w zakresie procedury administracyjnej związanej z działaniami podejmowanymi przy zabytku.

Ponadto organ nadzoru wskazuje, że 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 również o naruszeniu § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia 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 art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., a także § 8 ust. 2 zd. 1 cytowanego powyżej rozporządzenia i wywołuje skutki prawne w postaci konieczności stwierdzenia nieważności jego ustaleń. W judykaturze, poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru, 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.

Tymczasem przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały, przez Radę Miasta Siedlce, doszło do powstania ewidentnej sprzeczności pomiędzy zapisami części tekstowej a jej częścią graficzną. Zgodnie bowiem z ustaleniami:

- **§ 62 pkt 3 lit. c uchwały** „Dla terenu ulicy publicznej oznaczonej symbolem **4 KDL** ustala się: (...) 3) zasady powiązań, obsługi oraz warunki zagospodarowania terenu: (...) c) skrzyżowania z ulicami: 2KDZ, 6KDL, 8KDL, 9KDL, 16KDD, 17KDD, 18KDD, 19KDD, 21KDD, 22KDD, 23KDD, 24KDD, **25KDD** i 26KDD;”;
- **§ 83 pkt 3 lit. a i c uchwały** „Dla terenu ulicy publicznej oznaczonej symbolem **25 KDD** ustala się: (...) 3) zasady powiązań, obsługi oraz warunki zagospodarowania terenu: a) szerokość w liniach rozgraniczających zmienna: 10 ÷ 11,4 m, z wyjątkiem rejonu skrzyżowania z ulicą 4KDL – zgodnie z rysunkiem planu, (...) c) skrzyżowanie z ulicą 4KDL, ”, podczas gdy ulica 4 KDL z ulicą 25KDD nie posiada jakiegokolwiek przestrzennego powiązania.

W tym miejscu wskazać również należy, że zgodnie z wyjaśnieniem Prezydenta Miasta Siedlce z dnia 15 września 2015 r., znak: O-BRM.0711.8.2015 „(...) w błędnej formie została uchwalona treść planu, niezgodnie z rysunkiem. Powyższa sytuacja zaistniała w następujących okolicznościach: W projekcie planu miejscowego w tekście i na rysunku, który został III raz wyłożony (w części) do publicznego wglądu w dniach 18.06.2015 do 16.07.2015 r. znajdowały się prawidłowe zapisy dotyczące terenu ulicy oznaczonej symbolem 25KDD tj: ...”§ 83 pkt. 3 lit a) szerokość w liniach rozgraniczających 10m, z wyjątkiem rejonu skrzyżowania- zgodnie z rysunkiem planu, § 83 pkt. 3 lit c) skrzyżowanie z ulicą 23KDD”...

Podczas czynności edytowania tekstu uchwały do aplikacji obsługującej system aktów prawnych-Edicta Legis przed skierowaniem na sesję Rady Miasta Siedlce, system nie zapisał wprowadzonych zmian w § 83. W związku z powyższym pozostały zapisy z projektu planu sprzed III wyłożenia tj: ...”§ 83 pkt. 3 lit a) szerokość w liniach rozgraniczających :10m ÷ 11,4 m., z wyjątkiem rejonu skrzyżowania z ulicą 4KDL - zgodnie z rysunkiem, § 83 pkt. 3 lit c) skrzyżowanie z ulicą 4KDL”...

W związku z wyżej opisaną sytuacją zapisy § 83 dotyczące terenu 25KDD, odnoszące się do skrzyżowania z ulicą 4KDL nie są spójne z rysunkiem planu.”.

Przy czym, jak wskazano wyżej, sprzeczność pomiędzy treścią przedmiotowej uchwały a jej częścią graficzną dotyczy nie tylko ustaleń **§ 83 uchwały**, które potwierdza Prezydent Miasta Siedlce w cytowanym piśmie, lecz dotyczy także ustaleń **§ 62 uchwały**.

W tym miejscu należy również podkreślić, że rolą organu nadzoru nie jest weryfikacja poprawności legislacyjnej aktu (poprawianie jej komunikatywności), ale stwierdzenie jej zgodności z przepisami prawa. Tymczasem z wyjaśnień Prezydenta Miasta Siedlce, a także z dokonanej przez organ nadzoru analizy podjętej uchwały oraz przekazanej dokumentacji prac planistycznych wynika, że nie tylko do wyłożenia do publicznego wglądu od 18 czerwca 2015 r. do 16 lipca 2015 r. przedłożony został projekt planu miejscowego w innym kształcie niż uchwalony przez Radę Miasta Siedlce na XI sesji w dniu 28 sierpnia 2015 r., ale stwierdzono również rozbieżność pomiędzy tekstem uchwały w wersji przekazanej wojewodzie przy piśmie z dnia 1 września 2015 r., znak:

O-BRM.0711.8.2015, a tekstem uchwały skierowanym na XI sesję Rady Miasta Siedlce, która odbyła się w dniu 28 sierpnia 2015 r.

Zgodnie z wyjaśnieniem Prezydenta Miasta Siedlce (pismo z dnia 15 września 2015 r., znak: O-BRM.0711.8.2015) oraz w wyniku dokonanej kontroli uchwały przekazanej w trybie art. 20 ust.1 ustawy p.z.p.:

- podczas wyłożenia projektu planu do publicznego wglądu szerokość ulicy oznaczonej symbolem 25 KDD, o której mowa w § 83 pkt 3 lit. a uchwały, wynosiła 10 m w liniach rozgraniczających;
- na sesję Rady Miasta Siedlce w dniu 28 sierpnia 2015 r., przekazany został projekt uchwały zawierający następujące brzmienie: „...”§ 83 pkt. 3 lit a) szerokość w liniach rozgraniczających :10m ÷ 11,4 m., z wyjątkiem rejonu skrzyżowania z ulicą 4KDL - zgodnie z rysunkiem planu, (...); powyższe oznacza poszerzenie parametrów drogi oznaczonej symbolem 25 KDD;
- stwierdzono zmiany w ustaleniach § 83 pkt 3 lit. a uchwały, poprzez dodanie sformułowania „zmienna”.

W tej sytuacji, nie może pozostawać bez interwencji organu nadzoru, fakt istnienia dwóch wersji uchwały Nr XI/128/2015 Rady Miasta Siedlce z dnia 28 sierpnia 2015 r., szczególnie, że różnice pomiędzy tekstem uchwały przekazanym na podstawie art. 20 ust. 2 ustawy o p.z.p., w celu oceny zgodności z przepisami prawnymi, a tekstem uchwały skierowanym na sesję Rady Miasta Siedlce w dniu 28 sierpnia 2015 r., należy zakwalifikować jako istotne naruszenie trybu sporządzania planu miejscowego, a także naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego.

Biorąc pod uwagę fakt, że organ nadzoru nie ma możliwości redagowania uchwały przy wydawaniu rozstrzygnięcia nadzorczego, to niezbędnym jest stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

Jednocześnie organ nadzoru wskazuje, że stwierdzając nieważność uchwały w całości, organ wykonawczy gminy będzie miał możliwość kontynuowania procedury planistycznej na podstawie uchwały Rady Miasta Siedlce Nr X/193/11 z dnia 28 czerwca 2011 r. w oparciu o dyspozycję art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p.

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, i to właśnie te naruszenia, legły u podstaw wydanego rozstrzygnięcia nadzorczego. **Mając na uwadze fakt, iż uchwała z jednej strony nie określa wskaźników zagospodarowania terenu, a z drugiej strony określa różne wskaźniki intensywności zabudowy w ramach jednego terenu, a także z uwagi na istniejącą sprzeczność pomiędzy treścią przedmiotowej uchwały a jej częścią graficzną oraz rozbieżność między tekstem uchwały w wersji przekazanej wojewodzie, w celu oceny zgodności z przepisami prawnymi, a tekstem uchwały skierowanym na sesję Rady Miasta Siedlce, to niezbędnym jest stwierdzenie nieważności uchwały w całości** (*quod vide* wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 15 września 2010 r., Sygn. akt II SA/Łd 713/10).

Wziąwszy powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XI/128/2015 Rady Miasta Siedlce z dnia 28 sierpnia 2015 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie ulic: Piaski Starowiejskie

i Św. Faustyny Kowalskiej w Siedlcach”, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

Miastu, 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