



WOJEWODA MAZOWIECKI  
LEX-I.4131.209.2015.BŁ

Warszawa, 19 października 2015 r.

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1515)

### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr 68/XI/2015 Rady Gminy Zatory z dnia 18 września 2015 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Zatory, część wsi Zatory, w zakresie ustaleń:

- § 15 uchwały oraz w części graficznej, stanowiącej załącznik numer 1 do uchwały, w odniesieniu do działek o numerach ewidencyjnych: 3693/2, 3693/8 i 3693/12 z obrębu Zatory;
- § 15 ust. 2 pkt 7 uchwały.

## UZASADNIENIE

Rady Gminy Zatory, na sesji w dniu 18 września 2015 r., podjęła uchwałę Nr 68/XI/2015 w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Zatory, część wsi Zatory. Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 17 i 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.

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 Zatory, przyjętego uchwałą Nr 162/XXIII/2013 Rady Gminy Zatory w dniu 22 marca 2013 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, że 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 tekstu planu z tekstem studium, ale i odniesienie się do części graficznej (rysunku) planu i 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”. Chociaż 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, 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 opisanej powyżej zasadzie, ustalenia planu odnoszące się do działek o numerach ewidencyjnych: 3693/2, 3693/8 i 3693/12 z obrębu Zatory pozostają w sprzeczności z ustaleniami zawartymi w uchwale tego samego organu z dnia 22 marca 2013 r. Nr 162/XXIII/2013 w sprawie uchwalenia studium uwarunkowań i kierunków

zagospodarowania przestrzennego gminy Zatory, w zakresie wskaźników zagospodarowania terenu.

Stosownie do załącznika nr 1 przedmiotowego planu, niezabudowane działki o numerach ewidencyjnych: 3693/2, 3693/8 i 3693/12 z obrębu Zatory, zgodnie z częścią graficzną studium przedstawiającą kierunki rozwoju i polityki przestrzennej gminy, stanowią tereny zabudowy mieszkaniowo – usługowej (MU).

W myśl zaś ustaleń części tekstowej studium, podrozdziału II.2.2. pn. *Kierunki zmian i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, określone w studium „(...) wskaźniki dotyczą nowo kreowanego zagospodarowania i/lub zabudowy. W stosunku do terenów z istniejącą zabudową, które nie spełniają warunków jak poniżej dopuszcza się zachowanie wskaźników i parametrów zgodnie ze stanem istniejącym. Dla nowokreowanego zagospodarowania i zabudowy określone wskaźniki są maksymalnymi dopuszczalnymi.*” (str. 13). Zatem określone w pkt II.2.2.1. ppkt V studium wskaźniki dla zabudowy mieszkaniowo - usługowej, obowiązują dla terenów do tej pory niezainwestowanych, dla których należy zachować m.in.: „(...) **przynajmniej 40% terenu działki budowlanej jako teren biologicznie czynny;**” (str. 16).

Tym samym ustalenia dla niezabudowanych działek o numerach ewidencyjnych: 3693/2, 3693/8 i 3693/12 z obrębu Zatory, zawarte w § 15 ust. 2 pkt 4 uchwały, w brzmieniu: „*minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej w stosunku do powierzchni działki budowlanej - 20%*”, stoją w ewidentnej sprzeczności z ustaleniami studium. 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, jest obligatoryjnym elementem ustaleń planu miejscowego.

Reasumując tę część uzasadnienia. Rada Gminy Zatory, ustalając inny wskaźnik zagospodarowania terenu w przedmiotowej uchwale, tj. minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej, dla działek o numerach ewidencyjnych: 3693/2, 3693/8 i 3693/12 z obrębu Zatory, niż wynika to z ustaleń studium, naruszyła art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. Zdaniem organu nadzoru, uzasadnionym jest zatem, stosownie do art. 28 ust. 1 ww. ustawy, stwierdzenie nieważności ustaleń uchwały, w zakresie § 15 uchwały oraz w części graficznej, stanowiącej załącznik numer 1 do uchwały, w odniesieniu do działek o numerach ewidencyjnych: 3693/2, 3693/8 i 3693/12 z obrębu Zatory.

Co więcej w przedmiotowym planie nie wprowadzono ograniczeń w zagospodarowaniu terenu zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej (MN), wynikających z lokalizacji na działce o numerze ewidencyjnym 3693/2 z obrębu Zatory, napowietrznej linii elektroenergetycznej średniego napięcia.

W związku z powyższym, wskazać należy, iż zgodnie z art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p., w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza m.in.: **wymagania ochrony zdrowia** oraz **bezpieczeństwa ludzi** i mienia. Konkretyzację ww. przepisu możemy odnaleźć na gruncie art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym, w planie miejscowym określa się szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy. Ponadto, z dyspozycji § 2 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), zwanym dalej „*rozporządzeniem w sprawie planu*” wynika, że określenie sposobów zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy, powinno odbywać się poprzez sformułowanie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów.

W przedmiotowym przypadku zastosowanie będzie tu miał § 314 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny

odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2015 r. poz. 1422), zgodnie z którym: „*Budynek z pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi nie może być wzniesiony na obszarach stref, w których występuje przekroczenie dopuszczalnego poziomu oddziaływania pola elektromagnetycznego, określonego w przepisach odrębnych dotyczących ochrony przed oddziaływaniem pól elektromagnetycznych*”, w związku z cytowanym na wstępie art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p. Podkreślić przy tym należy, iż zgodnie z § 4 ww. rozporządzenia, pomieszczenia przeznaczone na pobyt ludzi są pomieszczeniami przeznaczonymi zarówno na stały, jak i na czasowy pobyt ludzi.

Rada Gminy Zatory, nie zastosowała się do wyżej przywołanych przepisów odrębnych. Z analizy rysunku planu wynika bowiem, że na terenie MN, nie określono szczególnych warunków zagospodarowania terenu oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w związku z lokalizacją napowietrznej linii elektroenergetycznej średniego napięcia, umożliwiając tym samym lokalizację projektowanej zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej zarówno bezpośrednio pod, jak i w zasięgu oddziaływania ww. linii, a więc zabudowy z pomieszczeniami na pobyt ludzi.

Dodatkowo organ nadzoru stwierdza, iż ustalenia, zawarte w § 15 ust. 2 pkt 7, w brzmieniu: „2. *Parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu: (...) 7) minimalna szerokość działki budowlanej: a) w zabudowie wolnostojącej – 16,0 m, b) w zabudowie bliźniaczej – 10,0 m, c) w zabudowie szeregowej – 6,0 m;*”, wykraczają poza zakres ustawy o p.z.p.

W kontekście powyższych unormowań, wskazać należy, że przepisy ustawy o p.z.p., w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia przedmiotowej uchwały, nakazywały organom gminy określenie szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym (art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p.) oraz upoważniały do określenia minimalnej powierzchni nowo wydzielanej działki budowlanej (art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy o p.z.p., dla procedur wszczętych po dniu 21 października 2010 r.).

Procedura *scalania i podziału nieruchomości* oraz *podziału nieruchomości* stanowi dwie różne, odrębne procedury określone w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r. poz. 782 z późn. zm.). Wskazuje na to już art. 1 ust. 1 ww. ustawy, który stanowi, iż „*Ustawa określa zasady: (...) 2) podziału nieruchomości; 3) scalania i podziału nieruchomości*”. Powyższe wynika również z redakcji samej ustawy. Otóż na Dział III ustawy o gospodarce nieruchomościami pn. „*Wykonywanie, ograniczanie lub pozbawianie praw do nieruchomości*”, składa się 7 rozdziałów, przy czym kluczowe, w przedmiotowej sprawie są pierwsze z nich, tj. Rozdział 1 pn. „*Podziały nieruchomości*” oraz Rozdział 2 pn. „*Scalanie i podział nieruchomości*”. Tak więc już z samej konstrukcji ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz z redakcji przywołanego powyżej art. 1 ust. 1, wynika wprost, iż kwestia (procedura) dotycząca *podziałów* nieruchomości, nie jest tożsama z procedurą *scalania i podziału*.

W związku z powyższym należy podkreślić, iż Rada Gminy Zatory, zobligowana była na mocy art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 8 rozporządzenia w sprawie planu, do określenia: minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek, ich powierzchni oraz kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego w ramach *szczególonych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości* oraz miała możliwość określenia minimalnej powierzchni nowo wydzielanych działek budowlanych, ustalanych dla potrzeb *podziału nieruchomości* (ustalenia w powyższym zakresie nie zostały jednak poczynione), nie była jednak uprawniona do określenia minimalnych szerokości działek budowlanych, dla potrzeb podziału nieruchomości.

Zawierając regulację odnoszącą się do podziałów nieruchomości, innych niż wynikające z art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy o p.z.p., Rada Gminy Zatory, naruszyła dyspozycję art. 15 ust. 2 i 3 ww. ustawy, wykraczając poza zakres delegacji ustawowej określającej przedmiot, który ustawodawca przekazał radzie do regulacji w ramach miejscowego planu zagospodarowania

przestrzennego. Uzasadnione zatem jest stwierdzenie nieważności ustaleń: § 15 ust. 2 pkt 7 uchwały.

W tym miejscu, organ nadzoru jest zobowiązany zwrócić uwagę również na podstawę prawną przedmiotowej uchwały, w której przywołano art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., co jest sprzeczne z jej tytułem. Z treści uchwały oraz ze stanu faktycznego wynika, iż przedmiotem uchwały nie jest **zmiana** planu miejscowego, lecz jest to **nowy** plan miejscowy obejmujący część wsi Zatory. Powyższe stanowi naruszenie § 82 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908), który w związku z § 143 tego rozporządzenia stosuje się również do aktów prawa miejscowego, a który stanowi, że „*Zmiana (nowelizacja) ustawy polega na uchyleniu niektórych jej przepisów, zastąpieniu niektórych jej przepisów przepisami o innej treści lub brzmieniu albo na dodaniu do niej nowych przepisów.*”. Należy również przywołać § 84 załącznika do tego rozporządzenia, zgodnie z którym „*Jeżeli zmiany wprowadzane w ustawie miałyby być liczne albo miałyby naruszać konstrukcję lub spójność ustawy albo gdy ustawa była już poprzednio wielokrotnie nowelizowana, opracowuje się projekt nowej ustawy.*”.

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.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr 68/XI/2015 Rady Gminy Zatory z dnia 18 września 2015 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Zatory, część wsi Zatory, w zakresie ustaleń:

- § 15 uchwały oraz w części graficznej, stanowiącej załącznik numer 1 do uchwały, w odniesieniu do działek o numerach ewidencyjnych: 3693/2, 3693/8 i 3693/12 z obrębu Zatory;
  - § 15 ust. 2 pkt 7 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*