



WOJEWODA MAZOWIECKI  
LEX-I.4131.290.2015.MS1

Warszawa, 22 grudnia 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 XVIII/137/2015 Rady Miejskiej w Markach z dnia 17 listopada 2015 r. w *sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego osiedla „Szkolna” dla obrębu 5-10 w Markach*, w części tekstowej oraz graficznej, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 1MNU, 2MNU, 3MNU, 4MNU, 5MNU, 6MNU, 7MNU, 8MNU, 9MNU, 10MNU, 11MNU, 12MNU i 13MNU.

## UZASADNIENIE

Rada Miejska w Markach, na sesji w dniu 17 listopada 2015 r., podjęła uchwałę XVIII/137/2015 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego osiedla „Szkolna” dla obrębu 5-10 w Markach. 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 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 miejscowym.

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.:

- 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.

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.

Zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo **przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania**. Na podstawie zaś § 4 pkt 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*”, **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, Rada Miejska w Markach naruszyła wskazane powyżej zasady sporządzania planu miejscowego. Zgodnie z ustaleniami § 19 pkt 1 i 2 uchwały, w brzmieniu: „*Dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej lub usług nieuciążliwych oznaczonych symbolami 1MNU, 2MNU, 3MNU, 4MNU, 5MNU, 6MNU, 7MNU, 8MNU, 9MNU, 10MNU, 11MNU, 12MNU, 13MNU ustala się:*

1) *przeznaczenie podstawowe – zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna lub usługami nieuciążliwymi;*

2) *parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy:*

(...):

e) *udział powierzchni biologicznie czynnej:*

- *minimum 40% powierzchni działki budowlanej dla działek wyłącznie z zabudową mieszkaniową,*
- *minimum 30% powierzchni działki budowlanej dla działek wyłącznie z usługami nieuciążliwymi,*
- *minimum 30% powierzchni działki budowlanej dla działek z zabudową mieszkaniową jednorodziną i usługami nieuciążliwymi,*

f) *maksymalny wskaźnik intensywności zabudowy:*

- 0,8 dla działki budowlanej z zabudową mieszkaniową jednorodzinną,
- 0,8 dla działki budowlanej z usługami nieuciążliwymi,
- 1,0 dla działki budowlanej z zabudową mieszkaniową jednorodzinną i usługami nieuciążliwymi,”

w ramach zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej lub usług nieuciążliwych ustalono **różne zasady zagospodarowania**.

Z przytoczonych powyżej ustaleń wynika, że na ww. terenach obowiązują jednocześnie różne parametry zabudowy i wskaźniki zagospodarowania terenu. Wielkość wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej a także maksymalna intensywność zabudowy uzależniona została od wyboru, przez inwestora, funkcji zabudowy dopuszczonej planem (mieszkaniowej, usługowo-mieszkaniowej lub usługowej), przy czym zauważyć należy, iż np. w przypadku realizacji zabudowy mieszkaniowej i usługowej, z uwzględnieniem wskaźników, o których mowa w § 19 pkt 2 lit. f tiret trzecie i § 19 pkt 2 lit. e tiret trzecie uchwały, nie będzie możliwa realizacja funkcji mieszkaniowej, z uwagi na bardziej ekstensywny charakter, który wyrażony został poprzez wskaźniki o których mowa w § 19 pkt 2 lit. e i f tiret pierwsze uchwały. Ponadto wskazać należy, że realizacja zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej jest realizacją funkcji podstawowej w ramach ww. jednostek terenowych.

Organ nadzoru wskazuje, że wola ustawodawcy zawarta została w art. 4 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. oraz w § 4 pkt 1 § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie planu, zgodnie z którą **różne zasady zagospodarowania terenu wymagają wyznaczenia na rysunku planu linii rozgraniczających**. Powyższe wynika nie tylko z przepisów ustawowych, ale również z przedmiotowej uchwały, w tym z jej ustaleń zawartych w § 1 ust. 5 pkt 1 uchwały, z których wynika, że ustaleniem planu są **linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania**.

Mając na uwadze powyższe wskazać należy, iż wobec określenia odmiennych wskaźników zagospodarowania i zabudowy dla dopuszczonych planem funkcji zabudowy, tereny pod realizację zabudowy o różnych zasadach zagospodarowania, winny być wydzielone liniami rozgraniczającymi oraz oznaczone odrębnym symbolem.

Niejako na marginesie organ nadzoru wskazuje, że w ustaleniach, o których mowa w §19 pkt 3 uchwały, w ramach określenia szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p. oraz w § 4 pkt 8 rozporządzenia w sprawie planu, określono parametr powierzchni działki uzyskiwanej w wyniku scalania i podziału nieruchomości, jedynie dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, bądź dla zabudowy usługowej. Brak tym samym parametru dla dopuszczonej ustaleniami planu miejscowego zabudowy mieszkaniowo – usługowej.

W związku z naruszeniem ustaleniami planu, wskazanych powyżej przepisów ustawy o p.z.p. i rozporządzenia w sprawie planu, oraz wobec braku możliwości ingerowania przez organ nadzoru w ustalenia planu w tym zakresie niezbędnym jest stwierdzenie nieważności uchwały, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 1MNU, 2MNU, 3MNU, 4MNU, 5MNU, 6MNU, 7MNU, 8MNU, 9MNU, 10MNU, 11MNU, 12MNU i 13MNU. Należy przy tym wskazać, iż określenie maksymalnej intensywności zabudowy, a także minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, stanowi obligatoryjny element planu.

W kontekście powyższych naruszeń 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. W przedmiotowym przypadku doszło do naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego. Wskazać przy tym należy, że stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w części, umożliwi odpowiednie zastosowanie art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p.

Wziąwszy powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XVIII/137/2015 Rady Miejskiej w Markach z dnia 17 listopada 2015 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego osiedla „Szkolna” dla obrębu 5-10 w Markach, w części tekstowej oraz graficznej w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 1MNU, 2MNU, 3MNU, 4MNU, 5MNU, 6MNU, 7MNU, 8MNU, 9MNU, 10MNU, 11MNU, 12MNU, 13MNU, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, w tym zakresie, 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:  
Zdzisław Szipera