



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 26 lipca 2016 r.

LEX-I.4131.151.2016.MS1

**Rada Gminy Radzanowo
ul. Płocka 32
09 – 451 Radzanowo**

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXII/139/2016 Rady Gminy Radzanowo z dnia 22 czerwca 2016 r. „w sprawie Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu działek Nr ewid. 227/1 i 227/2 w miejscowości Boryszewo Nowe”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 22 czerwca 2016 r. Rada Gminy Radzanowo podjęła uchwałę Nr XXII/139/2016 „w sprawie Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu działek Nr ewid. 227/1 i 227/2 w miejscowości Boryszewo Nowe”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 i art. 40 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2016 r. poz. 778 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.

Zgodnie z ustaleniami 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 istotne 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 jego zawartością (część tekstowa, graficzna). 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.:

- wymagania ładu przestrzennego (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.);
- 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.

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.

Stosownie do ustaleń 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”. Z literalnego brzmienia, cytowanego wyżej artykułu wynika, iż ustalenie przeznaczenia terenu oraz rozmieszczenie inwestycji celu publicznego jest jednym z podstawowych elementów składających się na ustalenia planu miejscowego. Konkretyzację art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p., możemy odnaleźć w art. 15 tej ustawy, gdzie w sposób enumeratywny wymieniana jest materia, jaka winna znaleźć się w miejscowym planie. I tak, w świetle 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”. Zgodnie z § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania oraz ich oznaczenia”, powinny być określone na rysunku planu.

Wskazać przy tym należy również na dyspozycję § 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), zgodnie z którym „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;”.

Podejmując przedmiotową uchwałę Rada Gminy Radzanowo naruszyła w sposób istotny, wskazane powyżej zasady sporządzania planu miejscowego, w odniesieniu do terenu MW/MN.

Zgodnie z ustaleniami § 9 ust. 1 i 2 uchwały, w brzmieniu: „1. Dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolem **MW/MN** ustala się: 1) funkcję podstawową – zabudowa mieszkaniowa wielorodzinna i jednorodzinna; 2) funkcję uzupełniającą – zabudowa usługowa w zakresie usług podstawowych, zabudowa gospodarcza obiekty towarzyszące związane z funkcją podstawową, 2. zasady zagospodarowania terenu: (...) 4) **intensywność zabudowy w granicach 0,1 - 0,4 dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, 0,2 - 0,8 dla zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej**, (...) 6) funkcja usługowa może być łączona z funkcją mieszkaniową w formie wbudowanej lub w obiektach wolnostojących, dopuszcza się realizację funkcji usługowej na wyodrębnionej działce, (...)”. Powyższe oznacza, iż w ramach tego samego terenu określone zostały różne zasady zagospodarowania, odmienne dla zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej oraz jednorodzinnej. Określone w planie minimalne i maksymalne wskaźniki intensywności zabudowy uzależnione zatem zostały od wyboru, przez inwestora, funkcji zabudowy dopuszczonej planem, przy czym co warto podkreślić, plan dopuszcza także realizację usług na wyodrębnionej działce przy czym nie określa dla zabudowy usługowej żadnych wskaźników intensywności zabudowy.

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 wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z którą **różne zasady zagospodarowania terenu wymagają wyznaczenia na rysunku planu linii rozgraniczających**. Powyższe wynika nie tylko z ww. przepisów, ale również z przedmiotowej uchwały, w tym z jej ustaleń zawartych w:

- § 3 ust. 1 pkt 1, w brzmieniu: „Plan zawiera ustalenia dotyczące: 1) przeznaczenia terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania;”;
 - § 3 ust. 3 pkt 2, w brzmieniu: „3. Na rysunkach planu następujące oznaczenia graficzne są obowiązującymi ustaleniami planu: (...) 2) linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu i różnych zasadach zagospodarowania,”;
- a także z części graficznej oraz dołączonej do niej legendy.

Mając na uwadze powyższe wskazać należy, iż wobec określenia odmiennych wskaźników zagospodarowania 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 § 9 ust 4 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 wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, określono parametr powierzchni działki uzyskiwanej w wyniku scalania i podziału nieruchomości, jedynie dla zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, bądź jednorodzinnej. Brak tym samym parametru dla dopuszczonej ustaleniami planu miejscowego zabudowy usługowej. Ponadto tytuł uchwały w sprawie *Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu działek Nr ewid. 227/1 i 227/2 w miejscowości Boryszewo Nowe* jest niezgodny z obszarem objętym planem, gdyż granice obszaru objętego planem miejscowym obejmują tylko części działki Nr ewid. 227/1 z obrębu Boryszewo Nowe.

W związku z istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego, a także mając na uwadze fakt braku możliwości ingerowania przez organ nadzoru w ustalenia planu niezbędnym jest stwierdzenie nieważności uchwały w całości. **Wskazać przy tym należy, że stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały, umożliwi odpowiednie zastosowanie art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p.**

Istotność naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego należy przy tym kwalifikować, jako bezwzględny wymóg spełnienia dyspozycji:

- art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w zakresie jednoznacznego określenia maksymalnego i minimalnego wskaźnika intensywności zabudowy;
- art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., a także § 4 pkt 1 i § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w zakresie określenia liniami rozgraniczającymi terenów o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania.

Istotność powyższych naruszeń należy również kwalifikować przez pryzmat rozwiązań przestrzennych w nim przyjętych.

Organ nadzoru wskazuje, że naruszenia nieistotne to naruszenia drobne, mało znaczące, nietyczące istoty zagadnienia. Za nieistotne naruszenie należy uznać takie, które jest mniej doniosłe w porównaniu z innymi przypadkami wadliwości, jak nieścisłość prawna czy też błąd, który nie ma wpływu na istotną treść aktu (wyrok WSA w Szczecinie z dnia 13 kwietnia 2006 r., sygn. akt II SA/Sz 1174/05, LEX nr 296073). Ustalenia, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym, mają istotny wpływ na przyjęte rozwiązania przestrzenne, które byłyby inne gdyby zastosowano obowiązujące przepisy, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym.

Wziąwszy powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XXII/139/2016 Rady Gminy Radzanowo z dnia 22 czerwca 2016 r. „w sprawie *Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu działek Nr ewid. 227/1 i 227/2 w miejscowości Boryszewo Nowe*”, 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

Zdzisław Szipera