



WOJEWODA MAZOWIECKI

LEX-I.4131.154.2016.AK

Warszawa, 9 lipca 2016 r.

**Rada Miejska w Makowie Mazowieckim
ul. Stanisława Moniuszki 6
06 - 200 Maków Mazowiecki**

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 XIX/149/2016 Rady Miejskiej w Makowie Mazowieckim z dnia 21 czerwca 2016 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Maków Mazowiecki – sektor E”, w zakresie ustaleń:

- części tekstowej i graficznej, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 1.RM,MN, 1.KS, 2.KS i 3.KS;
- § 12 pkt 8 lit. c uchwały.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 21 czerwca 2016 r., Rada Miejska w Makowie Mazowieckim podjęła uchwałę Nr XIX/149/2016 „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Maków Mazowiecki – sektor E”.

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 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 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 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.

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.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. jednym z głównych zadań miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a zarazem zasadą jego sporządzania, jest jednoznaczne przesądzenie o przeznaczeniu terenów objętych jego granicami. Z art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. wynika bowiem, iż w planie miejscowym określa się obowiązkowo **przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania**. Zgodnie zaś z wymogiem § 4 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164 poz. 1587), zwanym dalej „rozporządzeniem w sprawie projektu planu”, 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, naruszono w sposób istotny wskazane powyżej zasady sporządzania planu miejscowego. W § 25 uchwały zawarto bowiem następujące ustalenia:

„Dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem **1.RM,MN** ustala się:

- 1) przeznaczenie podstawowe: zabudowa zagrodowa i zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna w formie wolnostojącej;
- 2) przeznaczenie uzupełniające: zabudowa usługowa, lokale usługowe lokalizowane w budynkach gospodarczych i inwentarskich;

- 3) *warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu:*
- a) *dopuszczalny profil usług – handel detaliczny, działalność biurowa i administracyjna, usługi finansowe, oświata, nauka, edukacja, odnowa biologiczna i ochrona zdrowia, opieka społeczna, sport i rekreacja, kultura, projektowanie i praca twórcza, gastronomia, turystyka (hotele, motele, pensjonaty) oraz usługi rzemieślnicze, ogrodnicze i usługi związane z przechowywaniem i przetwarzaniem produktów spożywczych,*
 - b) *dopuszczenie realizacji budynków gospodarczych, inwentarskich i garaży; (...)*”.

Z przytoczonych powyżej ustaleń uchwały wynika, że Rada Miejska w Makowie Mazowieckim dopuściła zabudowę zagrodową i zabudowę mieszkaniową jednorodzinną w formie wolnostojącej, oraz jako przeznaczenie uzupełniające zabudowę usługową niezwiązaną z produkcją rolną, w ramach tej samej jednostki terenowej, oznaczonej na rysunku planu symbolem: 1.RM,MN. Tymczasem zdaniem organu nadzoru, na terenach przeznaczonych pod zabudowę zagrodową, możliwe jest dopuszczenie usług wyłącznie skorelowanych z funkcją rolniczą.

Zgodnie z § 3 pkt 3 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), poprzez zabudowę zagrodową należy rozumieć „*w szczególności budynki mieszkalne, budynki gospodarcze lub inwentarskie w rodzinnych gospodarstwach rolnych, hodowlanych lub ogrodniczych oraz w gospodarstwach leśnych*”.

W myśl ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 909 z późn. zm.), **gruntami rolnymi są grunty: określone w ewidencji gruntów, jako użytki rolne; pod stawami rybnymi i innymi zbiornikami wodnymi, służącymi wyłącznie dla potrzeb rolnictwa; pod wchodzącymi w skład gospodarstw rolnych budynkami mieszkalnymi oraz innymi budynkami i urządzeniami służącymi wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno – spożywczemu; pod budynkami i urządzeniami służącymi bezpośrednio do produkcji rolniczej uznanej za dział specjalny, stosownie do przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych i podatku dochodowym od osób prawnych; parków wiejskich oraz pod zadrzewieniami i zakrzewieniami śródpolnymi, w tym również pod pasami przeciwwietrznymi i urządzeniami przeciwerozyjnymi; rodzinnych ogrodów działkowych i ogrodów botanicznych; pod urządzeniami: melioracji wodnych, przeciwpowodziowych i przeciwpożarowych, zaopatrzenia rolnictwa w wodę, kanalizacji oraz utylizacji ścieków i odpadów dla potrzeb rolnictwa i mieszkańców wsi; zrekultywowane dla potrzeb rolnictwa; torfowisk i oczek wodnych oraz pod drogami dojazdowymi do gruntów rolnych (art. 2 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych).**

Z kolei, zgodnie z § 68 ust. 1 pkt 1 lit. e rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. z 2015 r. poz. 542 z późn. zm.), grunty rolne zabudowane, oznaczone symbolem – Br, zalicza się do użytków rolnych. Również z Załącznika Nr 6 do ww. rozporządzenia pn. „*Zaliczanie gruntów do poszczególnych użytków gruntowych*”, wynika, że użytkowaniem rolnym są m.in. grunty rolne zabudowane, do których „*zalicza się grunty objęte zabudową zagrodową w ramach istniejącej działki siedliskowej, w szczególności: 1) zajęte pod budynki przeznaczone do produkcji rolniczej, nie wyłączając produkcji rybnej, w szczególności: spichlerze, przechowalnie owoców i warzyw, stodoły, budynki inwentarskie, budynki na sprzęt rolniczy; 2) zajęte pod budynki przeznaczone do przetwórstwa rolno-spożywczego, z wyłączeniem gruntów zajętych pod przemysłowe zakłady przetwórstwa rolniczego bazujące na surowcach pochodzących spoza gospodarstwa rolnego, w skład którego wchodzi te budynki; 3) zajęte pod budynki mieszkalne oraz inne budynki i urządzenia, w szczególności: komórki, garaże, szopy, kotłownie, podwórza, place składowe, place postojowe i manewrowe, śmietniki, składowiska odpadów itp., jeżeli tworzą z gruntami rolnymi i budynkami, o których mowa pkt 1 i 2, zorganizowaną całość gospodarczą;*

4) położone między budynkami i urządzeniami, o których mowa w pkt 1-3, lub w bezpośrednim sąsiedztwie tych budynków i urządzeń i niewykorzystywane do innego celu, który uzasadniałby zaliczenie ich do innej grupy użytków gruntowych, w tym zajęte pod rabaty, kwietniki, warzywniki”.

Przepisy w tym zakresie zostały więc skorelowane z przytoczonym art. 2 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, podobnie zresztą, jak przepisy załącznika nr 1 do rozporządzenia w sprawie projektu planu, zgodnie z którym, zabudowa zagrodowa została sklasyfikowana, jako tereny użytkowane rolniczo, dla oznaczenia której na rysunku planu przyjęto stosowne oznaczenie barwne oraz symbol RM, w przeciwieństwie do:

- zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, która stanowi teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, o określonym na rysunku planu odrębnym oznaczeniu barwnym i symbolu MN, oraz
- zabudowy usługowej, która stanowi teren zabudowy usługowej, o określonym na rysunku planu odrębnym oznaczeniu barwnym i symbolu U.

Z przywołanych powyżej definicji oraz przepisów dotyczących oznaczeń barwnych i literowych dotyczących przeznaczenia terenów wynika, iż „zabudowa zagrodowa” jest odmiennym przeznaczeniem terenu, niż „zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna” i „zabudowa usługowa”.

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 projektu planu, wskazać należy, iż tereny, na których dopuszczona została lokalizacja zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i zabudowy usługowej powinny być wydzielone z terenów przeznaczonych pod zabudowę zagrodową.

Biorąc powyższe pod uwagę, należy stwierdzić, że faktycznie są to tereny stanowiące inne, wykluczające się wzajemnie przeznaczenie terenu, a zatem na mocy art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., winny być wydzielone za pomocą linii rozgraniczających oraz oznaczone odrębnym symbolem adekwatnym do ich przeznaczenia. Uchwalony plan miejscowy nie spełnia norm wynikających z ww. przepisów, bowiem ustalenia uchwały w zakresie przeznaczenia terenu oraz zasad kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu są niejednoznaczne.

Dopuszczenie w ramach tego samego terenu wzajemnie wykluczających się przeznaczeń, jest również sprzeczne z ustaleniami § 3 ust. 3 pkt 2 uchwały, w brzmieniu: „3. Następujące ustalenia graficzne na rysunku planu są obowiązującymi ustaleniami planu: (...) 2) linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania, wyznaczające granice wyodrębnionych planem terenów;”.

Przeznaczenie terenu określone przez radę gminy, w planie miejscowym, musi być jednoznaczne i precyzyjne, nie może bowiem budzić wątpliwości, sposób jego zagospodarowania. Co więcej, nie można pozostawić podmiotowi innemu niż rada możliwości określenia tego przeznaczenia, albo też uzależniać ustalonego w uchwale przeznaczenia od woli podmiotu innego niż gmina. Powyższe dotyczy również zasad zagospodarowania. Zmiana zaś przeznaczenia terenu, a także zasad zagospodarowania 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 wyrokach:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 sierpnia 2012 r., sygn. akt II OSK 1334/12, publik. [http://orzeczenia.nsa.gov.pl](http://orzeczenia.nsa.gov.pl;);
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 marca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2673/12;

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 listopada 2014 r., sygn. akt IV SA/Wa 1726/14;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 18 grudnia 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1141/13;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 czerwca 2014 r., sygn. akt II OSK 3083/13.

Biorąc powyższe pod uwagę należy stwierdzić, że uchwała nie określa w sposób jednoznaczny przeznaczenia terenu, oznaczonego na rysunku planu symbolem: 1.RM,MN, co stanowi o naruszeniu przepisów art. 4 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1 i § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie projektu planu. Powyższe oznacza konieczność stwierdzenia nieważności ustaleń odnoszących się do ww. terenu.

Organ nadzoru stwierdza również, iż przywołane wyżej ustalenie przedmiotowego planu miejscowego dot. terenu oznaczonego symbolem 1.RM,MN, pozostaje w sprzeczności z wcześniejszymi unormowaniami zawartymi w uchwale tego samego organu z dnia 4 października 2012 r. Nr XXIII/141/2012, w sprawie uchwalenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Maków Mazowiecki.

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*”;
- art. 15 ust. 1 zd. 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.*”;
- art. 20 ust. 1 zd. 1 ustawy o p.z.p. w myśl, którego „*Plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu oraz sposobie realizacji, zapisanych w planie, inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, oraz zasadach ich finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych.*”.

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 – istotne 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 czy ustalenia planu miejscowego nie naruszają ustaleń 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 dokonuje się kwalifikacji poszczególnych obszarów gminy i ich przeznaczenia. 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. Określone obszary gminy mogą być zatem przeznaczone w planie miejscowym pod zabudowę lub funkcję danego rodzaju, jeśli wcześniej w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, gmina wskaże te obszary, jako przewidziane pod taką zabudowę lub taką funkcję. Ustalenia planu miejscowego są konsekwencją zapisów studium. W ramach uprawnień wynikających z władztwa planistycznego gmina może zmienić w planie miejscowym dotychczasowe przeznaczenie określonych obszarów gminy, ale tylko w granicach zakreślonych ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.

W ocenie organu nadzoru, inne przeznaczenie określonego terenu w planie miejscowym, niż w studium, jak również przyjęcie w planie miejscowym odmiennych wskaźników i parametrów urbanistycznych, niż określone w studium należy zakwalifikować, jako istotne naruszenie prawa.

Analiza rysunku studium określającego kierunki zagospodarowania przestrzennego, stanowiącego załącznik nr 5 do uchwały, oraz tekstu studium przedstawiającego kierunki zagospodarowania przestrzennego stanowiącego Część II, prowadzi do wniosku, iż wbrew opisanej powyżej zasadzie, ustalenia planu odnoszące się do terenu oznaczonego symbolem **1.RM,MN** pozostają w sprzeczności z ustaleniami studium w zakresie określonego tam przeznaczenia terenu.

Zgodnie z ustaleniami studium zawartymi w części graficznej (załącznik nr 5 do uchwały pn. *Kierunki zagospodarowania przestrzennego*) teren oznaczony w planie symbolem **1.RM,MN**, określony został, jako teren zabudowy zagrodowej i agroturystycznej (symbol **MR** oraz kolor żółty). Z kolei z części tekstowej studium zawartej w Rozdziale 5. pn. *KIERUNKI I WSKAŹNIKI DOTYCZĄCE ZAGOSPORADOWANIA I UŻYTKOWANIA TERENÓW W TYM TERENY WYŁĄCZONE Z ZABUDOWY*, w podrozdziale 5.2 pn. *Pozostałe obszary znajdujące się w granicach administracyjnych miasta*, studium przewiduje następujące rozwiązania przestrzenne (str. 25):

„Symbol obszaru **MR**: kierunki przeznaczenia terenów:

Podstawowe:

- Zabudowa zagrodowa i agroturystyczna;
- Tereny rolne, sady, ogrody, pastwiska.

Dopuszczone:

- Obiekty infrastruktury drogowej;
- Sieci, obiekty i urządzenia infrastruktury technicznej w tym obiekty i urządzenia zewnętrzne infrastruktury komunalnej.”

Tymczasem zgodnie z § 25 uchwały, teren określony w studium jako teren zabudowy zagrodowej i agroturystycznej, przeznaczony został pod zabudowę zagrodową, zabudowę mieszkaniową jednorodzinną z możliwością realizacji zabudowy usługowej (ustalenia szczegółowe dla jednostki terenowej **1.RM,MN**).

Oczywistym jest, że ustalenia studium nie mogą być przeniesione wprost do zapisów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ale oczywistym jest również, że nie mogą być ze sobą sprzeczne, tak jak w przypadku niniejszej sprawy. Takie stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie, np. wyrok NSA z dnia 27 września 2007 r., sygn. akt II OSK 1028/07 (publ. *LEX Nr 384313*).

W związku z powyższym, zapisy planu dotyczące ustalenia przeznaczenia terenu **1.RM,MN**, bez zmiany studium, prowadzą do naruszenia prawa, polegającego na obejściu art. 9 i art. 27 ustawy o p.z.p., bowiem gmina określiła inne przeznaczenie określonego terenu, niż wynika to ze studium, bez uprzedniej zmiany studium.

Należy również podkreślić, iż z podkładu mapowego, na którym sporządzono rysunek planu miejscowego, nie wynika by ww. jednostka terenowa była już w pełni zagospodarowana funkcjami, które się wzajemnie wykluczają. Wręcz przeciwnie znaczna część tegoż terenu jest niezabudowana i niezagospodarowana. W tej sytuacji to do podstawowych obowiązków gminy należało przesądzenie o przyszłym kształcie ww. terenu z uwzględnieniem przytoczonych powyżej przepisów, z uwzględnieniem wartości planowania przestrzennego, o których mowa w art. 1 ust. 2 ustawy o p.z.p., w tym wydzielenie jednostek terenowych o spójnym przeznaczeniu oraz tych samych zasadach zagospodarowania.

Przepis art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. stanowi, że w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady kształtowania zabudowy oraz 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. Przepis ten znajduje uszczegółowienie w § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie projektu planu, na mocy którego **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.

Obowiązek zawarcia w planie zagadnień określonych w art. 15 ust. 2 ustawy o p.z.p. nie jest oczywiście bezwzględny, gdyż musi ulegać dostosowaniu do warunków faktycznych panujących na obszarze objętym planem. Jeżeli plan w ogóle nie przewiduje zabudowy, to oczywiście nie może przewidywać parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy. Plan miejscowy zawiera obligatoryjne ustalenia, o jakich mowa w art. 15 ust. 2 ustawy o p.z.p., jeżeli w terenie powstają okoliczności faktyczne uzasadniające dokonanie takich ustaleń (Z. Niewiadomski (red.). Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, Wydanie 7, Wydawnictwo C.H. BECK, Warszawa 2013, s. 161). Należy jednak podkreślić, iż budowa nowych, jak i rozbudowa istniejących już obiektów budowlanych, musi być zgodna z planem miejscowym, to w nim zawarte są ustalenia w zakresie gabarytów obiektów, jak i wskaźników zagospodarowania terenów. W związku z powyższym wskazać należy, iż gmina ma zatem nie tylko prawo, lecz obowiązek określenia w planie, m.in.: maksymalnej wysokości zabudowy, linii zabudowy, minimalnej intensywności zabudowy oraz minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej wyrażonych w stosunku do powierzchni działki budowlanej. Określenie ww. parametrów i wskaźników w planie miejscowym, należy do wyłącznej kompetencji organów gminy. **Zatem ich brak lub określenie ich w sposób niejednoznaczny stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego (art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p.).**

Tymczasem **§ 45 przedmiotowej uchwały**, który określa przeznaczenie terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami od 1.KS do 3.KS, **nie zawiera żadnych parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy i zagospodarowania tych terenów**. Zdaniem organu nadzoru powyższy przepis uchwały wprost narusza art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. Parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny być precyzyjne, konkretnie określone, zawężające pole interpretacji, aby nie mogły być rozumiane zbyt szeroko przez organy stosujące prawo. Wszelkie wskaźniki i parametry kształtowania zabudowy, które odnoszą się do nowej zabudowy powinny być sparametryzowane w sposób jednoznaczny. Brak określenia przez Radę Miejską w Makowie Mazowieckim parametrów kształtowania zabudowy dla przywołanych wyżej terenów, na których dopuszcza się budowę parkingów ogólnodostępnych przeznaczonych do parkowania samochodów osobowych, oznacza, iż Rada pozwoliła w istocie

na dowolność w tym zakresie. Jeżeli zatem intencją organów gminy było by tereny te zostały zagospodarowane np. w postaci parkingów powierzchniowych to niezbędnym było określenie przynajmniej minimalnej powierzchni biologicznie czynnej. Brak ustaleń w powyższym zakresie oznacza konieczność stwierdzenia nieważności ustaleń odnoszących się do terenów oznaczonych symbolami od 1.KS do 3.KS.

Zakres przedmiotowy władztwa planistycznego gminy w ramach, którego ma ona możliwość wpływu na sposób wykonywania prawa własności, przez właścicieli i użytkowników terenów objętych ustaleniami planu miejscowego, nie jest nieograniczony i został szczegółowo określony w ustawie o p.z.p. poprzez wskazanie obowiązkowej i fakultatywnej (dopuszczalnej) treści planu miejscowego (art. 15 ust. 2 i 3) oraz w rozporządzeniu w sprawie projektu planu, w szczególności zaś w jego ustaleniach zawartych w § 3, 4 i 7.

Oznacza to, że nie każde rozstrzygnięcie związane swobodnie z przeznaczeniem, zagospodarowaniem i użytkowaniem terenu może być włączone do ustaleń planu, a jedynie takie, które mieści się ściśle w ramach tego, co ustawa określa ogólnie, jako ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenia inwestycji celu publicznego i określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu, a konkretnie wylicza w art. 15, natomiast ww. rozporządzenie doszczegóławia, jako nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów, określone w § 4 tego rozporządzenia. W szczególności, wobec zasady hierarchiczności źródeł prawa, przedmiotem regulacji planu nie mogą być kwestie, które podlegają regulacjom aktów wyższego rzędu, ani tym bardziej regulacje planu nie mogą być z nimi sprzeczne.

Z dokonanej przez organ nadzoru analizy podjętej uchwały wynika, że w **§ 12 pkt 8 lit. c uchwały** w brzmieniu: „8) w zasięgu granic określonych w pkt 7 obowiązuje: (...) c) nakaz przeprowadzania przed realizacją jakiegokolwiek inwestycji związanej z robotami ziemnymi, odpowiednich badań geologicznych, których wyniki przedstawione w dokumentacji geologiczno-inżynierskiej określają możliwość oraz warunki realizacji planowanej inwestycji.”.

Powyższego ustalenia, nie można uznać za określenie warunków zagospodarowania terenu, ani ograniczenia w jego użytkowaniu, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p. Zaznaczyć również trzeba, iż nałożenie na inwestora obowiązku, o którym mowa w § 12 pkt 8 lit. c uchwały, nie wynika wprost z art. 34 ust. 3 pkt 4 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2016 r. poz. 290 z późn. zm.). Zgodnie z ww. artykułem, do projektu budowlanego, załącza się „w zależności od potrzeb wyniki badań geologiczno-inżynierskich oraz geotechniczne warunki posadowienia obiektów budowlanych”. O sporządzeniu i dołączeniu do wniosku o pozwolenie na budowę ww. geotechnicznych warunków posadowienia obiektów budowlanych, decyduje właściwy organ, który wydaje decyzję o pozwoleniu na budowę, nie zaś rada, w ustaleniach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Ponadto szczegółowe zasady ustalania geotechnicznych warunków posadowiania obiektów budowlanych określa rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie ustalania geotechnicznych warunków posadowiania obiektów budowlanych (Dz. U. z 2012 r. poz. 463). Tym samym Rada Miejska w Makowie Mazowieckim w ustaleniach § 12 pkt 8 lit. c uchwały, nie tylko wykroczyła poza zakres wynikający z art. 15 ustawy o p.z.p., ale również zmodyfikowała przepisy rangi ustawowej, a także niejako weszła w kompetencje organu wydającego decyzję o pozwoleniu na budowę.

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 Miejskiej w Makowie Mazowieckim, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. W zakresie konieczności przestrzegania granic kompetencji ustawowej oraz działania na podstawie i w granicach prawa należy przyjąć, iż organ stanowiący, podejmując akty prawne (zarówno akty prawa miejscowego, jak i akty, które nie są zaliczane do tej kategorii aktów prawnych) w oparciu o normę ustawową,

musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Upoważnienie do wydawania przepisów wykonawczych odgrywa bowiem podwójną rolę – formalną, tworząc podstawę kompetencyjną do wydawania aktów prawnych, oraz materialną, będącą gwarancją spójności systemu prawa oraz koherencji treściowej przepisów. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest 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 wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): „*Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym, jak: zakaz domniemywania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do stanowienia aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań, a także mając na względzie art. 7 konstytucji, należy przyjąć, że konstytucja zamyka system źródeł prawa powszechnie obowiązującego w sposób przedmiotowy – wymieniając wyczerpująco formy aktów normatywnych powszechnie obowiązujących, oraz podmiotowy – przez jednoznaczne wskazanie organów uprawnionych do wydawania takich aktów normatywnych*”.

W zakresie powtórzeń i modyfikacji przepisów ustawy, orzecznictwo wielokrotnie wskazywało, że powtórzenia i modyfikacje, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 r. sygn. akt II SA 99/92, opublikowany ONSA 1993/2/44; wyrok NSA oz. we Wrocławiu z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98, opublikowany OSS 2000/1/17). Powtarzanie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwały może bowiem prowadzić do odmiennej, czy wręcz sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji. Trzeba, bowiem liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. W takim kontekście, zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne. W tej sytuacji niezbędne jest stwierdzenie nieważności ustaleń: **§ 12 pkt 8 lit. c uchwały**.

W kontekście powyższych naruszeń organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z wymogiem art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego oraz istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. W przedmiotowej sprawie doszło do naruszenia, w sposób istotny zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w części.

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

- art. 4 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. i § 4 pkt 1, § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie projektu planu, w zakresie jednoznacznego ustalenia przeznaczenia terenu, a także jednoznacznego określenia linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania;
- art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 w związku z art. 9 ust. 4 ustawy o p.z.p., w zakresie konieczności sporządzenia planu miejscowego bez naruszania ustaleń obowiązującego studium;

- art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. i § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie planu, w zakresie określenia w sposób jednoznaczny parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu;
- art. 15 ustawy o p.z.p. oraz art. 7 Konstytucji RP, w zakresie przestrzegania granic kompetencji do formułowania ustaleń w ramach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

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

Organ nadzoru wskazuje, że naruszenia nieistotne to naruszenia drobne, mało znaczące, niedotyczące istoty zagadnienia. Za nieistotne naruszenie należy uznać takie, które jest mniej doniosłe w porównaniu z innymi przypadkami wadliwości, jak nieścistość 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.

Stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w części, umożliwi zastosowanie, w odpowiednim zakresie, art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p.

Wziąwszy powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XIX/149/2016 Rady Miejskiej w Makowie Mazowieckim z dnia 21 czerwca 2016 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Maków Mazowiecki – sektor E”, w zakresie ustaleń:

- części tekstowej i graficznej, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 1.RM,MN, 1.KS, 2.KS i 3.KS;
- § 12 pkt 8 lit. c uchwały,

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 Szipiera