



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 25 lipca 2017 r.

LEX-I.4131.202.2017.JF

**Rada Miasta Marki  
al. J. Piłsudskiego 95  
05 – 270 Marki**

### **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, 1579 i 1948, z 2017 r. poz. 730 i 935)

**stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XLVII/383/2017 Rady Miasta w Markach z dnia 28 czerwca 2017 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Marki „Pustelnik Wschodni””, w części dotyczącej ustaleń § 9 pkt 3 lit. b uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) pasa drogi w przypadku wydzielenia (...)”.

### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 28 czerwca 2017 r. Rada Miasta w Markach podjęła uchwałę Nr XLVII/383/2017 „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Marki „Pustelnik Wschodni””.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1073), 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.

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, 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.), czy 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.

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 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. Stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 10 ww. ustawy, w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej.

W ustaleniach § 9 uchwały Rada Miasta w Markach określiła ww. zasady, stanowiąc m.in., że „*minimalna szerokość pasa drogi w przypadku wydzielenia nieoznaczonych na rysunku planu dróg wewnętrznych wynosi 6,0 m*” (vide § 9 pkt 3 lit. b uchwały).

Mając na względzie, że zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p. organ wykonawczy gminy sporządza projekt planu miejscowego zgodnie z przepisami odrębnymi odnoszącymi się do obszaru objętego

planem, dokonując oceny legalności ww. zapisów należy brać pod uwagę przepisy ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1440 z późn. zm.) oraz rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. z 2016 r. poz. 124).

Zgodnie z art. 4 pkt 1 ustawy o drogach publicznych, ilekroć w ww. akcie jest mowa o pasie drogowym, należy przez to rozumieć wydzielony liniami granicznymi grunt wraz z przestrzenią nad i pod jego powierzchnią, w którym są zlokalizowane droga oraz obiekty budowlane i urządzenia techniczne związane z prowadzeniem, zabezpieczeniem i obsługą ruchu, a także urządzenia związane z potrzebami zarządzania drogą. Z kolei rozporządzenie w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie stanowi, że pod pojęciem linii rozgraniczających drogę „(...) rozumie się (...) granice terenów przeznaczonych na pas drogowy lub pasy drogowe ustalone w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego lub w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (...)”.

Powyższe wskazuje, że pojęcia pasa drogowego i linii rozgraniczających grunt, w którym są zlokalizowane droga oraz obiekty budowlane i urządzenia techniczne związane z prowadzeniem, zabezpieczeniem i obsługą ruchu – są nierozdzielnie związane.

W tym przypadku organ stanowiący gminy zastosował pojęcie pasa drogowego, odnosząc je do sytuacji wydzielenia nieoznaczonych na rysunku planu dróg wewnętrznych.

Skoro zatem organ sporządzający plan zamierzał dopuścić na terenach nim objętych, wydzielenie, niewyznaczonych na rysunku planu miejscowego, dróg wewnętrznych, nie mógł określać minimalnych wymogów w zakresie szerokości tego rodzaju dróg operując pojęciem pasa drogowego, bowiem pas drogowy – jak wskazano wyżej – jest pojęciem definiowanym ustawowo przy pomocy linii granicznych wydzielających grunt, w którym są zlokalizowane droga oraz obiekty budowlane i urządzenia techniczne związane z prowadzeniem, zabezpieczeniem i obsługą ruchu.

Stosowanie w części tekstowej planu miejscowego pojęcia pasa drogowego bez jednoczesnego wyznaczenia jego lokalizacji na załączniku graficznym, stanowi istotne naruszenie art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., w związku z art. 4 pkt 1 ustawy o drogach publicznych oraz § 3 pkt 3 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie, a w konsekwencji wymaga stwierdzenia nieważności **§ 9 pkt 3 lit. b** uchwały, w zakresie, w jakim jest w nim mowa o pasie drogowym.

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 ich 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 zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co oznacza konieczność wyeliminowania części ustaleń **§ 9 pkt 3 lit. b** uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) pasa drogi w przypadku wydzielenia (...)”.

Istotność naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego należy przy tym kwalifikować, jako bezwzględny wymóg spełnienia dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p. w związku z art. 4 pkt 1 ustawy o drogach publicznych oraz § 3 pkt 3 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie, w zakresie określenia zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji.

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 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.

W przedmiotowej sprawie, jako nieistotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, organ nadzoru uznał błędne wskazanie:

- w legendzie rysunku planu, oznaczenia „*Nieprzekraczalna linia*”, zamiast nieprzekraczalna linia zabudowy;
- w legendzie rysunku planu, oznaczenia „*Obowiązująca linia*”, zamiast obowiązująca linia zabudowy;
- oznaczenia graficznego na rysunku planu, określającego granice obszaru objętego planem, które różni się od przyjętego w legendzie rysunku planu.

Wziąwszy powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XLVII/383/2017 Rady Miasta w Markach z dnia 28 czerwca 2017 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Marki „*Pustelnik Wschodni*””, w zakresie wskazanym w petitum rozstrzygnięcia nadzorczego, 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