



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 8 stycznia 2018 r.

WNP-I.4131.366.2017.AK

Rada Miejska w Głinojecku
ul. Płocka 12
06 – 450 Głinojeck

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875 i 2232)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XIX/204/2017 Rady Miejskiej w Głinojecku z 30 listopada 2017 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Głinojeck dla obszaru położonego w obrębie Kondrajec Szlachecki”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 listopada 2017 r. Rada Miejska w Głinojecku podjęła uchwałę Nr XIX/204/2017 „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Głinojeck dla obszaru położonego w obrębie Kondrajec Szlachecki”.

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

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 oceny prawnej podjętej uchwały organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z:

- § 3 pkt 10 uchwały, w brzmieniu: „*Ilekcroć w dalszych przepisach niniejszej uchwały jest mowa o: (...) 10) nieprzekraczalnej linii zabudowy - należy przez to rozumieć linię ustaloną niniejszym planem, określającą najmniejszą dopuszczalną odległość płaszczyzny elewacji noworealizowanego obiektu od linii rozgraniczającej terenu, krawędzi jezdni ulicy lub granicy działki, z pominięciem logii, balkonów, wykuszy wysuniętych poza obrys budynku oraz elementów wejść do budynków (schodów, podestów, pochylni dla niepełnosprawnych i zadaszeń) o głębokości do 1,5m, kondygnacji podziemnych budynku oraz obiektów infrastruktury technicznej;*”;
- § 6 pkt 3 uchwały, w brzmieniu: „*Rysunek planu obowiązuje w zakresie ustaleń: (...) 3) nieprzekraczalnych linii zabudowy terenu;*”;
- § 8 ust. 4 uchwały w brzmieniu: „*4. Określa się zasady lokalizowania budynków poprzez wyznaczenie na rysunku planu nieprzekraczalnych linii zabudowy.*”.

Tymczasem, z ustaleń zawartych w § 16 ust. 21 pkt 3 uchwały w brzmieniu: „*21. Dla terenów wód powierzchniowych i rowów melioracyjnych oraz terenów do nich przyległych plan ustala: (...) 3) możliwość lokalizowania zabudowy w odległości nie mniejszej niż 5 m od granicy rowu.*”.

Skoro zatem z części tekstowej wynika zakaz zabudowy od krawędzi rowów melioracyjnych to winien on znaleźć swoje odzwierciedlenie na rysunku planu miejscowego. Tymczasem z rysunku planu miejscowego wprost wynika możliwość realizacji zabudowy na ww. rowie, a także w jego bezpośrednim sąsiedztwie.

Organ nadzoru wskazuje, że inaczej kształtuje się normatywność części tekstowej, a nieco inaczej części graficznej planu, będącej jego integralnym elementem (art. 14 ust. 2 i art. 20 ust. 1 *in fine* ustawy o p.z.p.), także z uwagi na fakt, iż wspomniana część graficzna stanowi wyjaśnienie (uzupełnienie) części tekstowej. Sporządzając plan miejscowy nie zastosowano się do dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p., która obliguje by ustalenia planu miejscowego zawierały „*szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy*”. Tymczasem z ustaleń części graficznej nie wynikają jakiegokolwiek ograniczenia w zagospodarowaniu i zabudowie w związku z występowaniem rowu, zaś ustalenia w zakresie linii zabudowy (wyznaczająca obszar tzw. ruchu budowlanego) dopuszczają zabudowę na samym rowie. Skutkuje to wzajemnie wykluczającymi się ustaleniami poszczególnych części planu. Oczywistym jest, że zakaz zabudowy, o którym mowa w tekście planu nie jest równoznaczny z dopuszczeniem zabudowy, który wynika z rysunku planu miejscowego. Wprowadzenie do planu miejscowego ograniczeń winno być jednoznaczne, nie budzące jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych, co do jakiego obszaru się one odnoszą.

Zaznaczyć należy także, iż przedmiotowy obszar planu położony w obrębie Kondrajec Szlachecki był już objęty miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego - uchwałą Nr VI/44/2015 Rady Miejskiej w Głinojecku z dnia 25 czerwca 2015 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Głinojeck dla obszarów położonych w obrębach: Dukt-

Krusz, Kondrajec Szlachecki, Żeleźniak. W stosunku do wskazanej uchwały Wojewoda Mazowiecki wydał 31 lipca 2015 r. rozstrzygnięcie nadzorcze znak: LEX-I.4131.166.2015.BŁ, w którym m.in. stwierdził nieważność części tekstowej oraz graficznej w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 01 R.Z. Powodem stwierdzenia nieważności ustaleń dla terenu 01 R.Z. była m.in. możliwość zabudowy na rowie. Podejmując przedmiotową uchwałę Rada Miejska w Głinojecku nie zastosowała się do wskazań zawartych w ww. rozstrzygnięciu nadzorczym, po raz kolejny uchwalając plan miejscowy z istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego.

Zaznaczyć również należy, iż Rada Miejska w Głinojecku ponownie w dniu 21 października 2015 r. uchwaliła uchwałę Nr VII/62/2015 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Głinojeck dla obszarów położonych w obrębach: *Dukt-Krusz, Kondrajec Szlachecki, Żeleźniak.* W stosunku do tej uchwały Wojewoda Mazowiecki wydał w dniu 19 listopada 2015 r. rozstrzygnięcie nadzorcze znak: LEX-I.4131.249.2015.BŁ, w którym stwierdził nieważność uchwały w całości.

W kontekście ww. rozstrzygnięcia nadzorczego, wskazać należy, że podejmując przedmiotową uchwałę z ustawy o p.z.p. przywołano jedynie art. 20 ust. 1, który stanowi, że: „*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.*”. Skorzystanie przez Radę Miejską w Głinojecku z uprawnienia wynikającego z art. 20 ust.1 ustawy o p.z.p., jest możliwe jedynie po przekazaniu przez organ wykonawczy gminy projektu planu miejscowego, na podstawie art. 17 pkt 14 ustawy o p.z.p., zaś czynność ta winna zostać poprzedzona przeprowadzeniem kolejno wszystkich czynności, o których mowa w art. 17 pkt 1 – 13 ustawy o p.z.p.

Tym samym istnieją podstawy do kontynuowania prac planistycznych, które wynikają z dyspozycji art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p., jednakże przepis ten winien znaleźć się w podstawie prawnej podejmowanej na nowo uchwały. Tymczasem podejmując przedmiotową uchwałę po raz kolejny nie przywołano ww. przepisu, który daje podstawę do prowadzenia prac planistycznych w oparciu o uchwałę Rady Miejskiej w Głinojecku Nr XXII/233/2013 z 7 listopada 2013 r. Należy przy tym podkreślić, iż kwestia obowiązku przywołania ww. przepisu była jednoznacznie opisana w rozstrzygnięciu nadzorczym z 19 listopada 2015 r.

Niezależnie od powyższego, wskazać należy, że art. 16 ust. 1 ustawy o p.z.p. stanowi, iż plan miejscowy sporządza się w skali 1:1000, z wykorzystaniem urzędowych kopii map zasadniczych albo w przypadku ich braku map katastralnych, gromadzonych w państwowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym. W szczególnie uzasadnionych przypadkach dopuszcza się stosowanie map w skali 1:500 lub 1:2000. Określona w ww. przepisie skala planu miejscowego jest obligatoryjna i bezwzględnie wiąże organy sporządzające plan miejscowy. Ustawodawca wprowadził otwarte kryterium, jednak nie przesądza to o dowolności dla gmin w wyborze skali planu. Zgodnie bowiem z § 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587) stosowanie map w skali 1:2000 dopuszcza się w przypadku sporządzania projektu planu miejscowego dla inwestycji liniowych oraz dla obszarów o znacznej powierzchni. Natomiast mapy w skali 1:500 można stosować dla projektu rysunku planu miejscowego obejmującego obszar intensywnej zabudowy, a także obszarów przestrzeni publicznej.

Powyższe oznacza, że zastosowanie mapy w skali 1:2000 dopuszczalne jest w przypadkach opisanych w powołanym powyżej przepisie. Zgodnie z częścią tekstową uchwały, w tym z ustaleń

zawartych w: § 1, § 2 pkt 2 i § 3 pkt 5 uchwały wynika, że przedmiotowy plan miejscowy sporządzony został w skali 1:2000, przy czym obejmuje on jedną jednostkę terenową, oznaczoną symbolem 01 R.Z o powierzchni niespełna 6 ha, co nie stanowi obszaru o znacznej powierzchni, w rozumieniu powołanego wyżej przepisu.

Także ze skali liczbowej zamieszczonej na rysunku planu miejscowego, doręczonemu organowi nadzoru wynika, że część graficzna sporządzona została w skali 1:2000, podczas gdy zarówno ze skali liniowej, jak i samego rysunku planu wynika, iż został on sporządzony w skali zbliżonej do 1:4000, poprzez przeskalowanie go do formatu A4 poza upoważnionym do takich działań ośrodkiem dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej. Powyższe oznacza także, że mapa na której sporządzono rysunek planu miejscowego nie spełnia wymogu dotyczącego urzędowej kopii mapy, o którym mowa w art. 16 ust. 1 ustawy o p.z.p.. W tej sytuacji uznać należy, o naruszeniu przywołanych powyżej przepisów prawa.

Na istotność powyższych naruszeń wskazuje również judykatura, przy czym na uwagę zasługuje tu wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 czerwca 2017 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1962/16, publ. Legalis Numer 1651814, w którym Sąd stwierdził: „Zgodnie z brzmieniem art. 16 ust. 1 PlanZagospU, plan miejscowy sporządza się w skali 1:1000, z wykorzystaniem urzędowych kopii map zasadniczych, albo w przypadku ich braku map katastralnych, gromadzonych w państwowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym. W szczególnie uzasadnionych przypadkach dopuszcza się stosowanie map w skali 1:500 lub 1:2000, a w przypadkach planów miejscowych, które sporządza się wyłącznie w celu przeznaczenia gruntów do zalesienia lub wprowadzenia zakazu zabudowy, dopuszcza się stosowanie map w skali 1:5000. Natomiast zgodnie z brzmieniem § 5 rozporządzenia wykonawczego projekt rysunku planu miejscowego sporządza się w formie rysunku na kopii mapy, o której mowa w art. 16 ust. 1 PlanZagospU, zawierającej obszar objęty projektem planu miejscowego wraz z jego niezbędnym otoczeniem. Przedstawione przepisy nie dają dowolności w wyborze mapy niezbędnej do planowania przestrzennego. Art.16 ust.1 PlanZagospU wprowadza zasadę, że plan miejscowy sporządza się w skali 1:1000 z wykorzystaniem kopii urzędowych map. Musi to być mapa zasadnicza lub katastralna w razie braku zasadniczej, a plan musi być naniesiony na kopii tej właśnie mapy a nie na dowolnej mapie - nawet stworzonej przez geodetów dla celu postępowania planistycznego. Z też względu mapa uzyskana z państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, wykorzystana do sporządzenia planu miejscowego nie może być przeskalowywana poza ośrodkiem dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej, a jej zgodność z oryginałem przechowywanym w tym zasobie powinna potwierdzać klauzula, którą właściwy organ nadaje na kopiach dokumentów udostępnionych z zasobu. W rozpoznawanej sprawie poza sporem jest okoliczność, że w toku procedury planistycznej organy Gminy B., z uwagi na to, że w państwowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym brak było map zasadniczych dla wsi Samary w skali 1:1000 oraz map katastralnych w tej skali, a dostępna była mapa w skali 1:2000, do prac planistycznych użyły mapy ewidencyjnej w skali 1: 2000, którą następnie przeskalowano uzyskując mapę w skali 1:1000. W konsekwencji część graficzna przedmiotowego miejscowego planu stanowiąca złącznik nr 1 i nr 2 została sporządzona na dwóch przeskalowanych do skali 1:1000 kopiach mapy zasadniczej pozyskanej z państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego. Sąd pierwszej instancji słusznie zatem uznał, że następstwem takiego działania było naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego tj. art.16 ust.1 PlanZagospU jak i §5 rozporządzenia wykonawczego. Jak to wyżej wskazano mapa uzyskana z państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, wykorzystywana do sporządzenia planu miejscowego nie może być przeskalowywana poza ośrodkiem dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej. Taka mapa nie jest mapą urzędową i nie może być wykorzystywana do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Z powyższych względów nie jest uzasadniony podnoszony w skardze kasacyjnej zarzut naruszenia art. 28 ust. 1 w związku z art. 16 ust.1 PlanZagospU.”.

Ponadto w ustaleniach § 16 ust. 4, ust. 8, ust. 15 uchwały regulujących kwestie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej, ustala się ich realizację w liniach rozgraniczających dróg, przy czym w granicach obszaru objętego planem miejscowym brak jest jakichkolwiek dróg. Powyższe ustalenia wykraczają zatem poza obszar objęty planem miejscowym, co stanowi o naruszeniu art. 15 ust. 1, w związku z art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p.

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 ocenie organu nadzoru, w przedmiotowej sprawie doszło zarówno do naruszenia, w sposób istotny zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co oznacza konieczność wyeliminowania, części ustaleń uchwały z obrotu prawnego.

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

- art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p. w zakresie wprowadzenia na rysunku planu ograniczeń w zabudowie w związku z występowaniem rowu;
- art. 16 ustawy o p.z.p. w zakresie skali planu miejscowego;
- art. 15 ust. 1, w związku z art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p. polegających na sporządzeniu planu miejscowego w odniesieniu do obszaru objętego uchwałą o przystąpieniu do jego sporządzania.

Organ nadzoru wskazuje, zatem na konieczność sporządzenia planu miejscowego:

- w odpowiedniej skali;
- sformułowania ustaleń odnoszących się do faktycznego przedmiotu planu miejscowego;
- przywołanie w podstawie prawnej podejmowanej na nowo uchwały art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p.

Jednocześnie podkreśla się, 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 13 kwietnia 2006 r., 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 wszystkie okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XIX/204/2017 Rady Miejskiej w Głinojecku z 30 listopada 2017 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miejscowości gminy Głinojeck dla obszaru położonego w obrębie Kondrajec Szlachecki”, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, 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 M. SZOWIECKI

Zdzisław Sipiera

