



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 10 stycznia 2018 r.

WNP-I.4131.378.2017.RM

**Rada Miejska w Nowym Dworze Mazowieckim
ul. Zakroczyńska 30
05 – 100 Nowy Dwór Mazowiecki**

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 XXXV/426/2017 Rady Miejskiej w Nowym Dworze Mazowieckim z 5 grudnia 2017 r. „w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miasta Nowy Dwór Mazowiecki”, w odniesieniu do:

- § 17 pkt 4 uchwały, w zakresie sformułowania „(...) i za uzgodnieniem warunków z zarządcą drogi (...)”;
- części tekstowej i graficznej w zakresie terenów oznaczonych symbolami: 3MN/U i 2U/MN.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 5 grudnia 2017 r. Rada Miejska w Nowym Dworze Mazowieckim podjęła uchwałę Nr XXXV/426/2017 „w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miasta Nowy Dwór Mazowiecki”.

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 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.

Zgodnie z 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);
- walory architektoniczne i krajobrazowe (art. 1 ust. 2 pkt 2);
- wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia (art. 1 ust. 2 pkt 5);
- prawo własności (art. 1 ust. 2 pkt 7).

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.

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 Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia

2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), w szczególności zaś w jego ustaleniach zawartych w § 3, 4 i 7 oraz w § 8 ust. 2 zd. 1, który stanowi, że: „*Na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego*”.

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.

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.

Podejmując przedmiotową uchwałę, Rada Miejska w Nowym Dworze Mazowieckim nie posiadała podstaw prawnych do wprowadzenia ustaleń, o których mowa w § 17 pkt 4 uchwały, w brzmieniu: „*Dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolem 5KDG – tereny dróg publicznych klasy głównej, ustala się: (...) 4) dostępność zgodnie z przepisami odrębnymi i za uzgodnieniem warunków z zarządcą drogi.*”.

Tymczasem w przepisach ustawy o p.z.p i rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wskazano jednoznacznie materię przekazaną do uregulowania mieszczącą się w granicach władztwa planistycznego gminy.

Wskazane uregulowania uchwały, w ocenie organu nadzoru, wykraczają poza przyznaną kompetencję do określenia, w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, zasad dotyczących modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, wyrażoną w art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p. Zakres przedmiotowy i granice tej kompetencji skonkretyzowano w § 4 pkt 9 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zgodnie, z którym powyższe zasady powinny zawierać: określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych, określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym oraz wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych.

Zasady obowiązywania aktów prawa powszechnie obowiązującego regulowane mogą być wyłącznie aktami rangi ustawowej. W tym kontekście wskazać należy, iż kwestie dotyczące zadań zarządcy dróg określa ustawa z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2222 z późn. zm.). Zgodnie z dyspozycją art. 20 pkt 8 ww. ustawy do zarządcy drogi w szczególności należy wydawanie zezwoleń na zajęcie pasa drogowego i zjazdu z dróg oraz pobieranie opłat i kar pieniężnych, przy czym zgodnie z art. 29 ust. 1 ww. ustawy, co do zasady budowa lub przebudowa zjazdu należy do właściciela lub użytkownika nieruchomości przyległych do drogi, **po uzyskaniu, w drodze decyzji administracyjnej, zezwolenia zarządcy drogi na lokalizację zjazdu lub przebudowę zjazdu.** Źródłem takiego obowiązku może być zatem jedynie ustawa nie zaś akt prawa miejscowego. W tej sytuacji niezbędne jest stwierdzenie nieważności ustaleń § 17 pkt 4 uchwały, w zakresie sformułowania: „*(...) i za uzgodnieniem warunków z zarządcą drogi (...)*”.

Nakładanie obowiązków w postaci konieczności uzyskania zgód, dokonania uzgodnień, uwzględnienia warunków i zasad ustalanych przez określone podmioty, stanowi wykroczenie poza kompetencję przyznaną mocą art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p. oraz § 9 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W judykaturze, poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru podzielono m.in. w orzeczeniach:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie w wyroku z 6 kwietnia 2011 r., syn. akt II OSK 124/11;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w wyroku z 27 sierpnia 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 475/13;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w wyroku z 27 listopada 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1705/13;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w wyroku z 18 grudnia 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1783/13;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w wyroku z 30 grudnia 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1851/13.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w ww. wyroku z dnia 30 grudnia 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1851/13 wskazał, iż *„Ustalenia te wykraczają poza przyznane kompetencje do określenia zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, określone w art. 15 ust 2 pkt 10 ustawy o p.z.p. Doprecyzowanie tej kompetencji znajduje odzwierciedlenie w § 4 pkt 9 rozporządzenia. Kompetencja ta sprowadzać powinna się do określenia układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych, określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym oraz wskaźniki w zakresie komunikacji i infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych. Fakt nakładania obowiązków w postaci konieczności uzyskania zgód, czy dokonania uzgodnień, uwzględnienia warunków i zasad ustalanych przez określone podmioty, wskazuje na przekroczenie granic kompetencji Rady Miasta Głinojeck w zakresie dopuszczalnego zakresu regulacji w planie miejscowym - art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p. Kompetencja przewidziana w tym przepisie nie obejmuje m. in. możliwości regulowania w planie miejscowym zakresu spraw podlegających procedurze uzyskiwania zgody zarządcy drogi publicznej, czyli jego ustawowych kompetencji, określonych przede wszystkim w art. 20 ustawy z dnia 21 marca 1984 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 260)”.*

Również w ocenie WSA w Warszawie, w wyroku z 27 listopada 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1705/13 stwierdził, iż *„Fakt nakładania obowiązków w postaci konieczności uzyskania zgód, czy dokonania uzgodnień, uwzględnienia warunków i zasad ustalanych przez określone podmioty, wskazuje na przekroczenie granic kompetencji Rady Miasta Głinojeck w zakresie dopuszczalnego zakresu regulacji w planie miejscowym - art. 15 ust 2 pkt 10 ustawy o p.z.p. W tym miejscu Sąd pragnie zaznaczyć, że niedopuszczalne jest uzyskanie zgody zarządcy drogi publicznej na podstawie zapisów w planie miejscowym. Zgoda ta wydawana jest w oparciu o art. 20 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 260). Tymczasem uregulowanie zawarte w planie miejscowym wkracza bezpodstawnie w materię rangi ustawowej i bezprawnie modyfikuje zakres zadań zarządców dróg”.*

Ileokroć bowiem ustawodawca chce wprowadzić wymóg uzyskania zgody (zezwolenia lub dokonania uzgodnień) lub uwzględnienia warunków i zasad ustalanych przez określone podmioty, wprost o tym stanowi w ustawie. Zadania właściwych organów określone są w aktach rangi ustawy i nie mogą być powtarzane, bądź modyfikowane w akcie prawa miejscowego.

Zasady obowiązywania aktów prawa powszechnie obowiązującego regulowane mogą być wyłącznie aktami rangi ustawowej.

Organ nadzoru stwierdza również, iż część ustaleń przedmiotowego planu miejscowego, pozostaje w sprzeczności z wcześniejszymi unormowaniami zawartymi w uchwale tego samego organu z 30 grudnia 1999 r. Nr XIII/173/99 podjętej w sprawie uchwalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Nowy Dwór Mazowiecki. Wiążący charakter studium wynika nie tylko z przepisu art. 9 ust. 4, ale również z przepisu art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., w myśl którego plan miejscowy uchwała rada gminy po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium. 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 zgodności planu miejscowego ze 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 nienaruszalności ustaleń studium, w rozumieniu art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., stanowią łącznie część tekstowa oraz część graficzna planu miejscowego i studium.

Należy również zauważyć, iż organ wykonawczy gminy sporządzając projekt planu miejscowego winien sporządzić go zgodnie z ustaleniami studium, bo do ego zobowiązuje o przepis art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p.

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.**

Obowiązujące Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Nowy Dwór Mazowiecki, sporządzone zostało w trybie nieobowiązującej już ustawy z 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r. Nr 15 poz. 139 z późn. zm.), która określała inne wymogi m.in. w zakresie treści studium. Zakres ustaleń studium, sporządzonego w trybie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym oraz ustawy o p.z.p. jest merytorycznie odmienny. Ustawodawca w znaczący sposób zmienił bowiem wymogi dotyczące zarówno uwarunkowań, jak i kierunków rozwoju przestrzennego. Niemniej jednak, skoro wolą ustawodawcy było zachowanie mocy obowiązującej studiów uchwalonych pod rządami ustawy z 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym, to oznacza to, że studium takie, pomimo tego, że nie odpowiada ono obecnie

obowiązującym wymogom prawa, zachowuje swoją moc obowiązującą. Istotne jest przy tym, że ustawodawca, mimo zmiany wymogów zarówno formalnych, jak i merytorycznych, nie nałożył na gminy obowiązku dostosowania dotychczasowych aktów planistycznych do obecnego stanu prawnego. Utrzymanie w mocy aktów planistycznych (studiów, a także planów miejscowych), sporządzonych pod rządami ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym ma jednak również swoje negatywne konsekwencje, które wynikają z koegzystencji nowych, w dużej mierze odmiennych od dotychczasowych, unormowań ustawowych i aktów planowania przestrzennego realizujących dyspozycje poprzedniej regulacji.

Niezależnie od powyższego wskazać należy, że zgodnie z § 3 uchwały w sprawie uchwalenia studium *„Strategicznym celem rozwoju Miasta Nowy Dwór Mazowiecki jest zrównoważenie i harmonizowanie trzech głównych funkcji zagospodarowania przestrzennego: mieszkaniowo – usługowych, rekreacyjno – wypoczynkowych oraz terenów technicznych miasta wraz z ochroną wartości środowiska przyrodniczego i kulturowego.”*

Realizując wskazany powyżej cel sporządzone zostało studium, stanowiące załącznik do ww. uchwały (vide § 1 ust. 1 uchwały), składające się z części tekstowej oraz części graficznej przedstawiające kierunki polityki przestrzennej, na którą składają się rysunki pn.:

- zagospodarowanie przestrzenne;
- polityka dotycząca układu komunikacyjnego;
- środowisko kulturowe - system przyrodniczy miasta.

Analiza części graficznej studium wskazuje, że obszar objęty przedmiotowym planem miejscowym zgodnie z rysunkiem przedstawiającym zagospodarowanie przestrzenne, usytuowany jest m.in. na obszarze:

- projektowanego układu drogowego, w ramach terenu oznaczonego w planie symbolem 4ZP/WS oraz częściowo w ramach terenu 3MN/U;
- zieleni tworzącej przyrodniczy system miasta, w ramach terenu oznaczonego symbolem 3MN/U i częściowo 2U/MN;
- przemysłu, składów i obsługi technicznej miasta, częściowo w ramach terenu oznaczonego symbolem 2U/MN.
- zabudowy mieszkaniowej ekstensywnej, częściowo w ramach terenu oznaczonego symbolem 2U/MN.

Powyższe potwierdzają kolejne plansze tematyczne kierunków polityki przestrzennej. I tak zgodnie z planszą przedstawiającą politykę dotyczącą układu komunikacyjnego, przez zachodnią część obszaru objętego planem miejscowym poprowadzona została ulica zbiorcza stanowiąca powiązanie z istniejącą ul. Nowołęczą. Na tym samym rysunku przedstawiono alternatywny układ ulic miejskich, przy czym z punktu widzenia obszaru objętego planem miejscowym, przebieg ten odpowiada zarówno przebiegowi określonemu na tej samej planszy, jak i przebiegowi określonemu na rysunku przedstawiającemu zagospodarowanie przestrzenne.

Z kolei na rysunku przedstawiającym system przyrodniczy miasta, również uwidoczniono powyższy przebieg drogi oraz określono zasięg zieleni tworzącej przyrodniczy system miasta.

Dokonana przez organ nadzoru analiza części tekstowej kierunków rozwoju w zakresie komunikacji i infrastruktury technicznej (wymóg wynikający z dyspozycji art. 6 ust. 5 pkt 6 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym) wskazuje, że w zakresie komunikacji studium określa, że: *„W powiązaniach między rozrzuconymi fragmentami miasta dążono do wyeliminowania nakładających się na trasy wojewódzkie dla ruchu zewnętrznego, ruchów lokalnych, miejskich. Cel ten osiągnięto w odniesieniu do drogi nr 630, poprzez tworzenie systemu nowych ulic, tworzących system pierścieniowy po południowej stronie torów PKP przekraczającego w miejscach wyznaczonych (skrzyżowaniach) drogę nr 630. Drugi układ obwodnicowy, po północnej stronie*

*torów stworzono dla części śródmiejskiej. Oba te systemy połączone zostały przejściem tunelowym na ciągu ulicy Paderewskiego. Powiązania miasta na południe od rzeki Narwii zostały więc oparte o dwa przejścia bezkolizyjne z koleją wzdłuż Paderewskiego i Leśnej. **Nowe odcinki obwodnic stanowią obsługę terenów rozwojowych o różnych funkcjach.** (...) W przedstawianym studium zamieszczono wariantową propozycję rozwiązania powiązań wewnętrznych miasta, opartą o system jednej obwodnicy, przekraczającej linię kolejową dwoma wiaduktami, przejmującą w południowym fragmencie ruch z obecnej ul. Warszawskiej (droga nr 631), z dochodzącymi do niej ulicami zbiorczymi z poszczególnych obszarów funkcjonalnych. Rozwiązanie to z pewnością droższe wydaje się być lepiej organizujące obsługę miasta.” (vide część tekstowa studium – w zakresie kierunków str. 14 rozdz. 4.*

Z informacji przekazanych przez Burmistrza Miasta Nowy Dwór Mazowiecki w piśmie z 8 stycznia 2018 r. znak: GP.6721.VI.7.2017.2018, stanowiącym odpowiedź na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego wynika, że planowaną obwodnicę zastąpiono drogą klasy lokalnej i wskazano jej przebieg w obowiązującym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, przyjętym uchwałą Nr XIV/154/03 Rady Miejskiej w Nowym Dworze Mazowieckim z 29 grudnia 2003 r.

W tym miejscu organ nadzoru wskazuje, że skoro od 13 lat obowiązuje plan miejscowy z innymi ustaleniami niż przewidziane w studium to powyższe wskazywać może co najwyżej na podstawie do dokonania aktualizacji studium. Obowiązujące obecnie przepisy jednoznacznie wskazują, że ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Tym samym, w przedmiotowym przypadku, istnieje co najwyżej konieczność aktualizacji studium.

W tym kontekście organ nadzoru wskazuje, że 31 października 2017 r. Rada Miejska w Nowym Dworze Mazowieckim podjęła uchwałę Nr XXXIV/399/2017 w sprawie przyjęcia „Analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym Miasta Nowy Dwór Mazowiecki wraz z oceną aktualności studium i planów miejscowych”, w której nie stwierdziła, iż ustalenia obowiązującego od 1999 r., są nieaktualne. Co więcej z przyjętej „Analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym Miasta Nowy Dwór Mazowiecki wraz z oceną aktualności studium i planów miejscowych” stanowiącej załącznik do ww. uchwały wynika, że: „Obowiązujące studium przyjęte uchwałą Nr XIII/173/99 Rady Miejskiej w Nowym Dworze Mazowieckim z dnia 30.12.1999 r. z punktu widzenia formalnego zachowuje moc, mimo iż regulacje i wymogi w zakresie ustaleń w studium uległy istotnym zmianom. **Należy jednak zauważyć, że jego ustalenia sprawdziły się w sporządzanych na jego podstawie miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, co pozwala na kontynuację obecnego stanu.**”, zaś celowość przystąpienia do opracowania nowego studium, bądź jego zmiany należy rozważyć wariantowo, przy czym *decyzje w sprawie podejścia do aktualizacji studium powinny podjąć władze Miasta przy uwzględnieniu wniosków wynikających z niniejszej Analizy.*

Niezależnie od powyższego wskazać należy, że teren oznaczony symbolem 3MN/U oraz przeważająca część terenu 2U/MN zgodnie z ustaleniami studium położona jest na obszarze *zieleni tworzącej przyrodniczy system miasta*, co wynika wprost zarówno z rysunku studium przedstawiającego zagospodarowanie przestrzenne, jak i system przyrodniczy miasta.

W odniesieniu do tegoż systemu, z części tekstowej studium, wypływają następujące wnioski: „Proponowane kierunki rozwoju przestrzennego miasta wynikające z walorów środowiska przyrodniczego sprowadzają się do dwóch systemów kształtowania przestrzeni ekologicznej w dostosowaniu do istniejących warunków środowiska oraz planowanych funkcji obszaru. Jeden system przyrodniczy „zewnątrzny” – to przestrzeń związane z rzeką – obszar międzywala Wisły i Narwi z odnogą doliny Wkry, drugi system „wewnętrzny” obejmujący tereny biologicznie czynne wewnątrz układu urbanistycznego. Kierunki działania dotyczące ochrony i kształtowania środowiska powinny dążyć do: • kształtowania przestrzeni ekologicznej w dostosowaniu do istniejących warunków środowiska oraz planowanych funkcji obszaru. **Za główne kierunki działań**

w tym zakresie uznaje się: utrzymanie i wzmocnienie systemu przyrodniczego gminy – istotą tego systemu jest wyłączenie określonych obszarów z intensywnej urbanizacji w celu zwiększenia możliwości funkcjonowania przyrody w środowisku zurbanizowanym, a tym samym poprawienie jakości życia mieszkańców. Tereny tworzące system decydują o powiązaniach przyrodniczych lokalnych i ponadlokalnych zapewniając jednocześnie funkcjonowanie ogólnomiejskiego systemu wymiany i regeneracji powietrza. Zasadą zagospodarowania terenów w obrębie tego systemu powinno być minimalizowanie zainwestowania. Dotyczy to zarówno ograniczenia zabudowy jak i przekształcania powierzchni biologicznie czynnych w powierzchnie sztucznie utwardzane należy dążyć do maksymalizowania pokrycia tych terenów zielenią. Proponowany system jest w zasadzie kontynuacją i rozwinięciem rozwoju urbanistycznego którego celem będzie zapewnienie ochrony najwartościowszych przyrodniczo terenów, ich wzajemne powiązanie w układ wewnętrznie spójny wewnątrz miasta i połączony z terenami zewnętrznymi.”

W tym miejscu należy zauważyć, że zgodnie z wymogami art. 6 ust. 5 pkt 4, 5 i 5a ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, pod rządami której było uchwalane obowiązujące dotychczas studium, określa ono w szczególności obszary zabudowane, ze wskazaniem, w miarę potrzeby, terenów wymagających przekształceń lub rehabilitacji; obszary, które mogą być przeznaczone pod zabudowę, ze wskazaniem, w miarę potrzeby, obszarów przewidzianych do zorganizowanej działalności inwestycyjnej, a także obszary, które mogą być przeznaczone pod zabudowę mieszkaniową wynikającą z potrzeby zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej. Z analizy części tekstowej i graficznej studium z 1999 r. wynika, że teren oznaczony symbolem 3MN/U oraz w przeważającej części teren 2U/MN nie stanowi obszarów funkcjonalnie związanych z zabudową mieszkaniową oraz usługową, lecz stanowią obszar terenów zieleni tworzącej przyrodniczy system miasta, w odniesieniu do których, co warto podkreślić, studium uznaje, w ramach głównego kierunku działań, utrzymanie i wzmocnienie tegoż systemu, czego istotą jest wyłączenie określonych obszarów z intensywnej urbanizacji, polegającego na minimalizowaniu zainwestowania, co przekłada się zarówno na ograniczeniu zarówno samej zabudowy jak i przekształcaniu powierzchni biologicznie czynnych w powierzchnie sztucznie utwardzane.

Skoro tym samym zarówno z części tekstowej, jak i graficznej wynika, że tereny te stanowią mają tereny zieleni to nie mogą być one przeznaczone pod:

- zabudowę mieszkaniową jednorodzinną z dopuszczeniem usług (teren 3MN/U), według ustaleń zawartych w § 15 uchwały;
- zabudowę usługowo–mieszkaniową (teren 2U/MN), według ustaleń zawartych w § 14 uchwały.

Ponadto część terenu oznaczonego symbolem 2U/MN znajduje się w obszarze funkcjonalnym określonym jako tereny przemysłu, składów i obsługi technicznej miasta, co również nie zostało uwzględnione w przedmiotowym planie miejscowym.

Powyższe oznacza, że plan miejscowy, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami 2U/MN i 3MN/U, nie realizuje żadnych ustaleń studium, pozostając w sprzeczności przede wszystkim w zakresie wyznaczonych w nim obszarów funkcjonalnych, które faktycznie są jedynymi wiążącymi ustaleniami studium z 1999 r.

W ocenie organu nadzoru, inne przeznaczenie określonego terenu w planie miejscowym, niż w studium, należy zakwalifikować, jako istotne naruszenie prawa.

Przedstawione powyżej sprzeczne ustalenia planu miejscowego z ustaleniami studium należy również rozpatrywać w ramach wzajemnej korelacji poszczególnych funkcji określonych w planie miejscowym oraz w obowiązującym studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Nowy Dwór Mazowiecki.

Organ nadzoru wskazuje, że jeżeli intencją Rady Miejskiej w Nowym Dworze Mazowieckim jest kierunkowa zmiana przeznaczenia poszczególnych obszarów, to uchwalenie planu miejscowego winno zostać poprzedzone zmianą obowiązującego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Nowy Dwór Mazowiecki, czego w niniejszej sprawie nie uczyniono. Powyższe należy kwalifikować, jako istotne naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego, o którym mowa w art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 oraz art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p.

W kontekście powyższych naruszeń organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z wymogiem art. 28 ust. 1, 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 istotnego naruszenia zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co oznacza konieczność wyeliminowania części ustaleń uchwały, w zakresie wskazanym w petitum rozstrzygnięcia nadzorczego, z obrotu prawnego.

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 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 do nich nie doszło.

Wziąwszy powyższe pod uwagę organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XXXV/426/2017 Rady Miejskiej w Nowym Dworze Mazowieckim z 5 grudnia 2017 r. „w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miasta Nowy Dwór Mazowiecki”, w zakresie ustaleń, o których mowa w *petitum* niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, 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.

WOJEWÓDZA MAZOWIECKI

Zdzisław Szipera

