



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 8 listopada 2018 r.

WNP-I.4131.180.2018.AK

**Rada Miejska w Makowie Mazowieckim
ul. 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 2018 r. poz. 994, 1000, 1349 i 1432)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LII/370/2018 Rady Miejskiej w Makowie Mazowieckim z 27 września 2018 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego fragmentu Miasta Maków Mazowiecki – w obrębie sektora D”, w zakresie ustaleń części tekstowej oraz graficznej w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 1U, 2U, 3U i 4U.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Makowie Mazowiecki, na sesji w dniu 27 września 2017 r., podjęła uchwałę Nr LII/380/2018 „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego fragmentu Miasta Maków Mazowiecki – w obrębie sektora D”. 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 2018 r. poz. 1945) 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 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.

W przedmiotowej sprawie doszło do istotnego naruszenia, zasad sporządzania planu miejscowego, co na mocy art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., oznacza konieczność wyeliminowania, części ustaleń uchwały (wskazanych w petitum rozstrzygnięcia nadzorczego) z obrotu prawnego.

Dokonując analizy przedmiotowej uchwały stwierdzono bowiem, że narusza ona ustalenia obowiązującego Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Maków Mazowiecki, przyjętego uchwałą Nr XXVI/204/2001 Rady Miejskiej w Makowie Mazowieckim z 15 lutego 2001 r. z późniejszymi zmianami.

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*”, ale również z przepisu art. 15 ust. 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*” oraz 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 czy plan miejscowy nie narusza 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 nie tylko dokonuje się kwalifikacji poszczególnych obszarów gminy i ich przeznaczenia, ale również określa się m.in. minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne, co wynika wprost z § 6 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz. U. Nr 118, poz. 1233). 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. Przedstawione stanowisko potwierdza orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego: „*Ustalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, którego ustalenia muszą być zgodne z ustaleniami studium*” (wyrok NSA z dnia 8 czerwca 2011 r., sygn. akt I OSK 481/11, LEX nr 862582). Należy z tego

wysnuć wniosek, że każde odstępstwo w planie miejscowym od zasad wyznaczonych w studium gminnym, prowadzące do naruszenia polityki przestrzennej określonej w studium, winno być poprzedzone nowelizacją uchwały w sprawie studium.

W ocenie organu nadzoru, określenie innego przeznaczenia terenu, czy też ustalenie innych wskaźników zagospodarowania terenu lub parametrów kształtowania zabudowy (tzw. parametrów urbanistycznych), w planie miejscowym niż w studium, należy zakwalifikować, jako istotne naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego, co stanowi przesłankę do stwierdzenia jego nieważności w całości lub części (poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru podzielił m.in. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku: z 2 października 2014 r., sygn. akt II OSK 1599/14 z 12 lutego 2013 r., sygn. akt II OSK 2460/12).

W tym miejscu dodać również należy, iż w zakresie parametrów i wskaźników urbanistycznych, należy mieć na uwadze, że w studium określa się ich maksymalne i minimalne wielkości (w zależności od rodzaju) dopuszczone na danym terenie. Zatem parametry i wskaźniki urbanistyczne określone w planie miejscowym mogą być inne niż te określone w studium, **pod warunkiem jednak, że nie przekraczają one wielkości w nim wyznaczonych.**

Tymczasem analiza rysunku Studium, przedstawiająca kierunki zagospodarowania przestrzennego wraz z legendą oraz tekstu Studium, prowadzi do wniosku, iż wbrew opisanej powyżej zasadzie, ustalenia planu zawarte w części tekstowej i graficznej odnoszące się do jednostek terenowych oznaczonych symbolami: **1U, 2U, 3U i 4U** pozostają w sprzeczności z ustaleniami Studium, w zakresie określonych tam wskaźników i parametrów urbanistycznych.

Zgodnie z częścią graficzną studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (załącznik graficzny nr 5 do studium pn. „*Kierunki zagospodarowania przestrzennego*”, skala 1:10 000) tereny oznaczone w planie symbolem:

- **1U, 2U, 3U i 4U** stanowią obszar określony symbolem **UM**, którego podstawowym przeznaczeniem są obiekty rzemiosła, usług produkcyjno – technicznych, handlu hurtowego i detalicznego oraz inne obiekty usługowe, dla którego określono następujące standardy i wskaźniki zagospodarowania terenu (*vide* tekst studium str. 32):
 - maksymalna wysokość zabudowy – **2 kondygnacje nadziemne** z poddaszem użytkowym i **nie więcej niż 9 m** liczone od poziomu terenu do kalenicy dachu. „*Dopuszcza się zwiększenie wysokości do 15 m do kalenicy w rejonie ulicy Ciechanowskiej, na odcinku pomiędzy ul. Przasnyską oraz Kolejową.*”;
 - maksymalna intensywność zabudowy dla terenu – **max. 0,5;**
 - powierzchnia biologicznie czynna – **min. 30 %** powierzchni działki;
tymczasem z ustaleń § 14 pkt 3 lit. a, c i f uchwały wynika, że:
 - maksymalna wysokość zabudowy wynosi 15 m zamiast 9 m, przy czym zaznaczyć należy, iż tereny objęte miejscowym planem nie są położone w rejonie ulicy Ciechanowskiej, na odcinku pomiędzy ul. Przasnyską oraz Kolejową;
 - maksymalna intensywność zabudowy wynosi 1,8 zamiast 0,5;
 - minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej wynosi 15 % zamiast 30%.

Organ nadzoru wskazuje, że organy gminy nie dysponują pełną swobodą przy uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, bowiem są one związane ustaleniami studium. Brak również podstaw prawnych do przyjęcia, iż organa gminy mogą swobodnie decydować, które z ustaleń Studium są dla nich wiążące, które zaś można stosować w sposób dowolny.

Biorąc pod uwagę fakt, iż ustalenia w zakresie: **wysokości zabudowy, maksymalnej intensywności zabudowy oraz minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej** są obligatoryjnymi ustaleniami planu miejscowego, co wynika wprost z art. 15 ust. 2

pkt 6 ustawy o p.z.p., to w odniesieniu do ww. parametrów naruszających ustalenia studium niezbędne jest stwierdzenie nieważności całych jednostek terenowych.

W tej sytuacji niezbędne jest stwierdzenie nieważności ustaleń części tekstowej oraz graficznej w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 1U, 2U, 3U i 4U, z uwagi na istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego polegające na sporządzeniu planu miejscowego z naruszeniem ustaleń obowiązującego Studium.

Odnosząc się w tym miejscu do wyjaśnień Przewodniczącego Rady Miejskiej w Makowie Mazowieckim (pismo z 26 października 2018 r. znak: WO.0004.26.2018) stanowiących odpowiedź na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 19 października 2018 r., znak: WNP-I.4131.180.2018.AK, organ nadzoru nie podziela stanowiska, że „w stosunku do wymienionych w (...) wskaźników i parametrów urbanistycznych określających zasady zagospodarowania przestrzennego w ramach terenów U zastosowano przyjętą w obowiązującym studium zasadę dopuszczającą „lokalizowanie obiektów o przeznaczeniu odbiegającym od określonego, jako podstawowe lub uzupełniające (przeznaczenie dopuszczone wyłącznie na podstawie szczegółowych ustaleń planu miejscowego) przy czym szczegółową lokalizację takich obiektów oraz zasady kształtowania zabudowy powinien określić plan miejscowy”, bowiem naruszenie ustaleń studium nie dotyczy parametrów i wskaźników urbanistycznych o przeznaczeniu odbiegającym od określonego w studium, lecz parametrów określonych w studium dla obszaru UM, wpisujących się w określone tam funkcje, wobec powyższego cytowane powyżej zapisy Studium nie mają zastosowania w przedmiotowej sprawie.

Niejako na marginesie organ nadzoru wskazuje, że obecnie obowiązujące Studium było przedmiotem wielokrotnych zmian, i tak, w 2018 r. Studium podgała dwukrotnej nowelizacji w związku z uchwałami Rady Miejskiej w Makowie Mazowieckim Nr XLIV/312/2018 z 29 marca 2018 r. oraz Nr XLIX/359/2018 z 2 sierpnia 2018 r. Tym samym przyjęcie parametrów i wskaźników, o których mowa w § 14 pkt 3 lit. a, c i f uchwały, musi zostać poprzedzone zmianą ustaleń Studium w odpowiednim zakresie.

Poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru, w powyższym zakresie, odnaleźć możemy w stanowisku judykatury wyrażonym m.in. w orzeczeniach Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z:

- 16 listopada 2010 r., w sprawie sygn. akt II OSK 1904/10;
- 15 stycznia 2013 r., w sprawie sygn. akt II OSK 2236/12;
- 12 czerwca 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 66/13;
- 23 czerwca 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 3154/13;
- 26 maja 2015 r., w sprawie sygn. akt II OSK 1353/14;
- 10 listopada 2016 r. w sprawie sygn. akt II OSK 296/15;
- 5 lipca 2017 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1251/17;
- 26 kwietnia 2017 r. w sprawie sygn. akt II OSK 2177/15;
- 1 marca 2017 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1379/16.

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 istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego.

Istotność naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego należy przy tym kwalifikować, jako bezwzględny wymóg spełnienia dyspozycji: art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 oraz art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. w zakresie konieczności uwzględnienia, przy sporządzaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ustaleń Studium.

Istotność powyższych naruszeń należy również kwalifikować przez pryzmat rozwiązań przestrzennych w nim przyjętych. Organ nadzoru wskazuje, że naruszenia nieistotne to naruszenia drobne, mało znaczące, nie dotyczące 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.

Wskazać przy tym należy, że stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w odniesieniu do całych jednostek terenowych, umożliwi zastosowanie art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p. w odpowiednim zakresie, przy czym ww. przepis musi znaleźć się w podstawie prawnej podejmowanej na nowo uchwały.

Wydając przedmiotowe rozstrzygnięcie nadzorcze organ nadzoru brał pod uwagę fakt, że nie ma on możliwości redagowania uchwały, jak również nie ma uprawnień w zakresie władztwa planistycznego, by za organa gminy decydować o konkretnych parametrach i wskaźnikach kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu. Rada Miejska w Makowie Mazowieckim na mocy przywołanych powyżej przepisów zobligowana jest przy tym do uwzględnienia ustaleń obowiązującego Studium.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr LII/370/2018 Rady Miejskiej w Makowie Mazowieckim z 27 września 2018 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego fragmentu miasta Maków Mazowiecki – w obrębie sektora D” 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 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

