



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, dnia 28 grudnia 2012 r.

LEX-I.4131.2012.MZ1

***Rada Miejska w Piasecznie
ul. Kościuszki 5
05 – 500 Piaseczno***

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z 2002 r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 113, poz. 984, Nr 153, poz. 1271 i Nr 214, poz. 1806, z 2003 r. Nr 80, poz. 717 i Nr 162, poz. 1568, z 2004 r. Nr 102, poz. 1055 i Nr 116, poz. 1203, z 2005 r. Nr 172, poz. 1441 i Nr 175, poz. 1457 z 2006 r. Nr 17, poz. 128 i Nr 181, poz. 1337, z 2007 r. Nr 48, poz. 327, Nr 138, poz. 974 i Nr 173, poz. 1218, z 2008 r. Nr 180, poz. 1111 i Nr 223, poz. 1458, z 2009 r. Nr 52, poz. 420 i Nr 157, poz. 1241, z 2010 r. Nr 28, poz. 142 i 146, Nr 40, poz. 230 i Nr 106 poz. 675 oraz z 2011 r. Nr 21, poz. 113, Nr 117, poz. 679 i Nr 134, poz. 777, Nr 217, poz. 1281 i Nr 149, poz. 887 oraz z 2012r., poz. 567)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 759/XXVII/2012 Rady Miejskiej w Piasecznie z dnia 21 listopada 2012 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi Zalesie Górne, zatwierdzonego uchwałą Rady Miejskiej w Piasecznie Nr 395/XVII/2003 z dnia 4 grudnia 2003 r. (Dz. Urz. Woj. Maz. Nr 20 poz. 672 z dnia 30.01.2004 r.), w zakresie § 1 ust. 2 oraz ust. 6, jako niezgodnych z obowiązującym studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Piaseczno, przyjętym uchwałą Nr 1366/LII/2006 Rady Miejskiej w Piasecznie z dnia 11 lipca 2006 r. i zmienionym uchwałą Nr 1151/XXXIX/2009 Rady Miejskiej w Piasecznie z dnia 23 września 2009 r., a przez to sprzecznych z art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r. poz. 647 z późn. zm.), w brzmieniu obowiązującym przed wejściem w życie ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 130, poz. 871), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 21 listopada 2012 r., Rada Miejska w Piasecznie podjęła uchwałę Nr 759/XXVII/2012 w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi Zalesie Górne, zatwierdzonego uchwałą Rady Miejskiej w Piasecznie Nr 395/XVII/2003 z dnia 4 grudnia 2003 r. (Dz. Urz. Woj. Maz. Nr 20 poz. 672 z dnia 30.01.2004 r.).

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 i art. 27 ustawy o p.z.p.

Organ nadzoru badając uchwałę stwierdził, że w zakresie ustaleń § 1 ust. 2 oraz ust. 6 narusza ona art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 oraz art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., co, zgodnie z zapisem art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., jako naruszenie zasad sporządzania planu, powoduje jej nieważność, we wspomnianym zakresie.

Przedmiotem ww. planu jest m.in. zmiana ustalonych uprzednio wskaźników powierzchni biologicznie czynnej dla terenów przeznaczonych pod publiczne usługi oświaty, na terenie Zalesia Górnego w obszarze objętym uchwałą Nr 395/XVII/2003 Rady Miejskiej w Piasecznie z dnia 4 grudnia 2003 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi Zalesie Górne i Nowinki Etap I- Zalesie Górne.

Zgodnie z art. 9 ust. 4 ustawy o p.z.p. „Ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych”, a na podstawie art. 15 ust. 1 tej ustawy „Wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium (...)” oraz art. 20 ust. 1 „Plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu jego zgodności z ustaleniami studium, (...)”. Z powyższych przepisów jednoznacznie wynika zasada dotycząca sporządzania planu, zgodnie z którą jego ustalenia muszą być zgodne z ustaleniami obowiązującego w gminie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Obowiązek dochowania tej zgodności ciąży zarówno na organie sporządzającym projekt planu (w tym przypadku Prezydencie Piaseczna), jak i organie stanowiącym ten plan (w tym przypadku Radzie Miejskiej w Piasecznie).

Organ nadzoru dokonując kontroli przedmiotowej uchwały stwierdził, iż część ustaleń zmiany planu miejscowego dla części wsi Zalesie Górne, pomimo że w preambule podjęcia przedmiotowej uchwały „(...)Rada Miejska w Piasecznie, stwierdza zgodność niniejszej zmiany planu ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy Piaseczno (...)”, jest niezgodna z ustaleniami Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Piaseczno (uchwały Rady Miejskiej w Piasecznie: Nr 1366/LII/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. i zmieniająca uchwałę Nr 1151/XXXIX/2009 z dnia 23 września 2009 r.), zwanego dalej „*Studium*”. Wskazać przy tym trzeba, iż Rada Miejska w Piasecznie, podejmując przedmiotowe uchwały, związana była treścią art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. w brzmieniu obowiązującym przed nowelizacją tego przepisu, wprowadzoną ustawą o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, zmieniającą ustawę o p.z.p. z dniem 21 października 2010 r., która w art. 1 pkt 6 nadała nowe brzmienie art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., poprzez zastąpienie wymogu stwierdzenia przez radę gminy zgodności planu ze studium wymogiem stwierdzenia, iż uchwalany plan nie narusza ustaleń studium. Na mocy art. 4 ust. 2 ustawy nowelizującej - do procedur planistycznych nie zakończonych do dnia wejścia w życie ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe.

Oznacza to, iż uchwalona zmiana planu miejscowego obejmującego fragment miejscowości Zalesie Górne, zainicjowana uchwałą Nr 1162/XXXIX/2009 Rady Miejskiej w Piasecznie z dnia 23 września 2009 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi Zalesie Górne – Etap I, winna nie tylko nie naruszać, ale i być zgodna z ustaleniami Studium. Zatem w przedmiotowym przypadku istotą jest *zgodność*, nie zaś brak „kolizji” z ustaleniami Studium. Organy Miasta i Gminy Piaseczno przy opracowywaniu i uchwalaniu planu były więc silniej związane ustaleniami Studium niż to jest wymagane przy zastosowaniu nowego brzmienia przepisu art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., co stanowi istotną dyrektywę dla wykładni przepisu art. 9 ust. 4 ustawy o p.z.p., tj. zakresu związania ustaleniami studium przy sporządzaniu i uchwalaniu planu miejscowego.

Należy też zauważyć, że poprzez uchwalenie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, organy gminy podejmują podstawowe ustalenia (wytyczne) w zakresie kształtowania polityki przestrzennej. W studium określa się w szczególności: wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny wyłączone spod zabudowy (art. 10 ust. 2 pkt 2 ustawy o p.z.p.), obszary oraz zasady ochrony środowiska i jego zasobów, ochrony przyrody, krajobrazu kulturowego i uzdrowisk (art. 10 ust. 2 pkt 3 ustawy o p.z.p.).

W studium dokonuje się zatem kwalifikacji poszczególnych obszarów gminy i ich przeznaczenia, jak również określa podstawowe parametry i wskaźniki urbanistyczne. I chociaż studium nie ma 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 danego rodzaju, jeśli wcześniej w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmina wskaże te obszary jako przewidziane pod taką zabudowę. W tożsamy sposób traktować należy ustalenia studium w zakresie określonych w nim minimalnych i maksymalnych parametrów i wskaźników urbanistycznych. Ustalenia planu miejscowego są konsekwencją zapisów studium.

Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Piaseczno uchwalone zostało uchwałą Nr 1366/LII/2006 Rady Miejskiej w Piasecznie z dnia 11 lipca 2006 r. i zmienione uchwałą Nr 1151/XXXIX/2009 Rady Miejskiej w Piasecznie z dnia 23 września 2009 r. Załącznikami do uchwały są m.in. tekst Studium, składający się z dwóch tomów, stanowiących załącznik Nr 1 do uchwały oraz rysunek Studium zatytułowany „*Kierunki zagospodarowania przestrzennego - zmiana*”, stanowiący załącznik Nr 7 do uchwały Nr 1151/XXXIX/2009.

Tom II tekstu Studium, zatytułowany analogicznie jak rysunek studium, określa w Dziale IV, trzy strefy polityki przestrzennej w obrębie gminy Piaseczno, tj.: strefę „A” - intensywnego rozwoju wielofunkcyjnego, strefę „B” - ekstensywnego rozwoju wielofunkcyjnego z dominacją zabudowy jednorodzinnej oraz strefę „C” - ekstensywnego rozwoju mieszkalnictwa jednorodzinnego i rozwoju usług turystycznych, do której to strefy zaliczono miejscowości położone na prawnym brzegu rzeki Jeziorki, w tym Zalesie Górne. Zgodnie z Działem VI.3., w strefie „C”, przewiduje się m.in. „*rozwój funkcji mieszkaniowej, a także utrzymanie i rozwój usług publicznych w obecnych lokalizacjach oraz w oparciu o obiekty wykorzystywane dawniej na te cele*”. Odpowiednio, w Dziale VI.3.1., na terenie strefy C wyznacza się szereg obszarów o dominujących funkcjach, w tym:

- tereny mieszkalnictwa jednorodzinnego oznaczone na planszy p.t. „Kierunki zagospodarowania przestrzennego” symbolem „MN” oraz
- tereny usług publicznych oznaczone symbolem „UP”.

Zasady zagospodarowania terenów mieszkalnictwa i perspektywicznego rozwoju funkcji mieszkaniowej w strefie „C” określa Dział VI.3.2.b., a zasady zagospodarowania terenów usług publicznych, Dział VI.3.2.c. Zgodnie z ustaleniami tych Działów odpowiednio:

- „Na terenach dominacji mieszkalnictwa jednorodzinnego: (...) jako funkcje towarzyszące dopuszcza się: lokalizację usług publicznych o znaczeniu lokalnym i ponadlokalnym. (...) Zgodnie z ustaleniami obowiązujących planów zagospodarowania dla poszczególnych miejscowości przyjmuje się następujące zasady zagospodarowania: (...)

W m. Zalesie Górne, Pilawa:

Minimalne wielkości działek zab.– 1000m²;

Minimalna powierzchnia biologicznie czynna – 70%;

Maksymalna wysokość zabudowy – 10-11 m (...);

- „Dla terenów usług publicznych: Preferuje się realizację w formie wolnostojących budynków z tzw. zielenią towarzyszącą o kompozycji roślinnej i doбором elementów zagospodarowania do stosowanych do wiodącej funkcji (np.: ogrody dydaktyczne przy szkołach, boiska itp.)”.

Należy też dodać, że w Studium, zgodnie z Działem VII dla zapewnienia ciągłości powiązań przyrodniczych oraz dla zachowania najcenniejszych fragmentów krajobrazu, wyznaczono obszary tworzące system przyrodniczy miasta i gminy Piaseczno, który w strefie C, obejmuje większość terenów i stanowi obszar zasilający dla funkcjonowania przyrodniczego całego systemu na terenie gminy. „Dla wzmocnienia funkcjonowania systemu przyrodniczego wyznaczono obszary wspomagające dla których przyjęto różne funkcje i zasady zagospodarowania:

- dla terenów o dominacji funkcji mieszkaniowej jednorodzinnej ustala się:
 - o Minimalna wielkości działki – 2500 m²
 - o Minimalna powierzchnia biologicznie czynna – 80%
 - o Maksymalna wysokość zabudowy – 8 m”.

Zgodnie z Działem VIII.1.3, Zalesie Górne znajduje się w strefie ochrony urbanistycznej Warszawskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu (WOChK). Dla terenów przewidzianych pod zabudowę w granicach WOChK (Dział VI.3.) przyjmuje się m.in.:

- „- generalnie obowiązujący minimalny wskaźnik powierzchni aktywnej biologicznie 70%;
- dopuszcza się jedynie wolnostojącą formę zabudowy mieszkaniowej;
- preferuje się lokalizację na działkach budowlanych max. dwóch budynków tj. mieszkaniowego i gospodarczego, z wyjątkiem działek już zabudowanych, gdzie adaptuje się istniejące zagospodarowanie;
- preferuje się minimalną wielkość działki 1500 m²
- Wyklucza się możliwość lokalizacji nowej zabudowy i adaptacji całości lub części istniejących budynków na szpitale, domy opieki społecznej oraz funkcje związane ze stałym lub wielogodzinnym pobytem dzieci i młodzieży;”.

Z powyższych ustaleń w zakresie zasad zagospodarowania, w tym parametrów dotyczących zabudowy oraz działek budowlanych (powtarzanych kilkakrotnie w różnych częściach tekstu II tomu Studium) wynika, że w strefie „C”, szczególnie zaś na obszarach położonych w obrębie WOChK, obowiązują ściśle ustalone rygory dotyczące zabudowy mieszkaniowej z ewentualnie towarzyszącymi usługami publicznymi. Jednym z nich jest ustalony współczynnik powierzchni biologicznie czynnej na terenach mieszkalnictwa

jednorodzinne oznaczonych na rysunku studium symbolem „MN”, minimum 70%. Dla terenów oznaczonych na rysunku studium symbolem „UP” studium nie ustala wysokości tego wskaźnika, jednakże zgodnie z zapisami Działu VI.3.1. w strefie „C” przewiduje się utrzymanie usług publicznych w obecnych lokalizacjach.

Uchwała Nr 759/XXVII/2012 wprowadza w miejscowym planie Zalesia Górnego – Etap I, uchwalonym uchwałą Nr 395/XVII/2003 Rady Miejskiej w Piasecznie z dnia 4 grudnia 2003 r. zmiany polegające m.in. na zmniejszeniu wskaźnika minimalnej powierzchni biologicznie czynnej na terenach przeznaczonych pod publiczne usługi oświaty. I tak : § 1 ust. 2 uchwały Nr 759/XXVII/2012 , wprowadza następującą zmianę: „W § 10 w ust. 6 po pkt 4 dodaje się pkt 5 w brzmieniu „Dla terenów przeznaczonych pod publiczne usługi oświaty ustala się co najmniej 25 % powierzchni biologicznie czynnej w obrębie (...)” i następnie, § 1 ust. 6 wprowadza zmianę, zgodnie z którą: „W § 30 ust. 2 pkt 3 otrzymuje nowe brzmienie: „3) minimalna powierzchnia biologicznie czynna nie mniej niż 25 % powierzchni działki”.

§ 10 uchwały Nr 395/XVII/2003 zawiera ustalenia ogólne dla całego obszaru objętego planem. Wprowadzenie nowego zapisu, w § 10 ust. 6 ww. uchwały, zgodnie z którym dla terenów przeznaczonych w planie pod usługi oświaty ustala się wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej w wysokości minimum 25 % oznacza, że dla wszystkich terenów na obszarze planu przeznaczonych pod usługi oświaty obowiązuje nowy wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej.

Należy w tym miejscu zauważyć, że niektóre tereny przeznaczone w planie pod usługi oświaty, są przeznaczone w studium pod mieszkalnictwo jednorodzinne oznaczone symbolem „MN”, na których to terenach dopuszcza się wprawdzie usługi publiczne, jednakże niezależnie od funkcji dopuszczonych, ustala się jednakowy wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej 70%, w odróżnieniu od terenów przeznaczonych w studium pod usługi publiczne oznaczone symbolem „UP”, dla których nie ustalono współczynnika powierzchni biologicznie czynnej. Tak więc ustalenie jednakowego wskaźnika minimalnej powierzchni biologicznie czynnej dla usług publicznych oświaty, w konsekwencji stwarza istotną niezgodność ustaleń planu z ustaleniami Studium. Sytuacja taka pojawia się w przypadku terenu oznaczonego w planie symbolem 2UPo, dla którego § 1 ust 6 przedmiotowej uchwały, wprowadza zmianę minimalnej powierzchni biologicznie czynnej na 25%, podczas gdy uprzednio § 30 ust. 2 pkt 3 uchwały Nr 395/XVII/2003 ustalił „minimalną powierzchnię terenu biologicznie czynną 70% powierzchni działki, przy rozbudowie i modernizacji obiektów maksymalna powierzchnia zabudowana i przeznaczona na dojścia i dojazdy – nie większa niż 30%”.

W ocenie organu nadzoru, wskazane powyżej rozbieżności stanowią istotną sprzeczność pomiędzy ustaleniami planu, przyjętego przedmiotową uchwałą i Studium, a tym samym przesadzają o niezgodności tego planu, w odniesieniu do ww. zapisów, z przepisem art. 9 ust. 4 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym „Ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych”.

Wskazane powyżej naruszenia prawa przedmiotową uchwałą, należy uznać za naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co stosownie do zapisu art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., powoduje nieważność uchwały w całości lub w części.

Z powyższych względów organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr 759/XXVII/2012 Rady Miejskiej w Piasecznie z dnia 21 listopada 2012 r. w części, tj. w zakresie § 1 ust. 2 i § 1 ust. 6, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, 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.



Jacek Kozłowski