



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001r. 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, 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 2008r. Nr 180, poz. 1111 i Nr 223, poz. 1458, z 2009 r. Nr 52, poz. 420 i Nr 157, poz. 1241, z 2010r. Nr 28, poz. 142 i 146, Nr 40 poz. 230 i Nr 106, poz. 675, z 2011 r. Nr 21, poz. 113, Nr 117, poz. 679, Nr 134, poz. 777, Nr 217, poz. 1281 i Nr 149, poz. 887, z 2012 r. poz. 567 oraz z 2013r. poz. 153)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXVI/208/13 Rady Gminy Izabelin z dnia 20 marca 2013 r. „w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Truskaw i Truskaw - Helenówek, Etap I”, w zakresie ustaleń:

- części tekstowej oraz graficznej dla terenów oznaczonych symbolami: 16MN, 17MN, 18MN oraz 19MN, położonych w granicach Kampinoskiego Parku Narodowego, którego granice określone zostały w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 25 września 1997 r. w sprawie Kampinoskiego Parku Narodowego (Dz. U. Nr 132, poz. 876), jako podjętych z naruszeniem art. 15 ust. 3 w związku z art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1220 z późn. zm., w brzmieniu przed wejściem w życie ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw <Dz. U. Nr 224, poz. 1337>), zwanej dalej „ustawą o ochronie przyrody” oraz 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.), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”;
- części graficznej dla terenu 1MN(ZL), jako podjętej z naruszeniem § 8 ust. 1 zd. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), zwanego dalej „rozporządzeniem w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.”.

Uzasadnienie

Rada Gminy Izabelin na sesji w dniu 20 marca 2013 r. podjęła uchwałę Nr XXVI/208/13 „w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Truskaw i Truskaw – Helenówek, Etap I”.

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

Stosownie do ustaleń 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 treścią art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi 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 zawartością aktu planistycznego (część tekstowa, graficzna), zawartych w nim ustaleń. 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.

Zdaniem organu nadzoru, przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały, w odniesieniu do części terenów przeznaczonych pod zabudowę jednorodziną (16MN, 17MN, 18MNi 19MN), doszło zarówno do naruszenia zasad, jak również do istotnego naruszenia trybu sporządzania planu miejscowego, dla którego również zastosowanie znajduje przepis art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. Zgodnie z tezą zawartą w części wstępnej niniejszego uzasadnienia, zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, która związana jest ze sporządzeniem aktu planistycznego, a więc zawartością aktu planistycznego (część tekstowa, graficzna).

Z kolei tryb uchwalenia planu odnosi się do kolejno podejmowanych czynności planistycznych, określonych przepisami ustawy (art. 17 ustawy o p.z.p.), 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.

Zgodnie z ustaleniami „*zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Truskaw i Truskaw – Helenówek, Etap I*”, obszar objęty planem częściowo znajduje się w granicach Kampinoskiego Parku Narodowego i w granicach obszaru Natura 2000. Wg rysunku planu, stanowiącego integralną część planu, granice Kampinoskiego Parku Narodowego stanowią jednocześnie granice obszaru Natura 2000 „Puszcza Kampinowska”.

Na podstawie art. 6 ust. 1 pkt 1 i pkt 5 ustawy o ochronie przyrody, parki narodowe i obszary Natura 2000 są formami ochrony przyrody, chronionymi na podstawie tej ustawy. Stosownie do wymogu art. 73 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 z późn. zm.), ograniczenia wynikające z ustanowienia w trybie ustawy o ochronie przyrody parku narodowego i obszaru Natura 2000 oraz ich otulin, uwzględnia się w szczególności w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Ustawa o ochronie przyrody zawiera szereg ograniczeń dotyczących tych form ochrony przyrody, w tym zakazów obowiązujących na terenach parków narodowych, określonych w art. 15 ust. 1 tej ustawy.

Stosownie do wymogu art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie przyrody, „*w parkach narodowych (...) zabrania się budowy lub przebudowy obiektów budowlanych i urządzeń technicznych, z wyjątkiem obiektów i urządzeń służących celom parku narodowego (...)*”. Jednocześnie przepisy ustawy o ochronie przyrody określają przypadki, których zakazy te nie dotyczą (art. 15 ust. 2 ustawy) oraz wskazują na możliwość uzyskania odstępstw od tych zakazów, wydanych przez właściwy organ (art. 15 ust. 3 ustawy).

Zgodnie z art. 15 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody, zakazy, o których mowa w ust. 1 tego artykułu, nie dotyczą:

- 1) wykonywania zadań wynikających z planu ochrony lub zadań ochronnych;
- 2) (uchylony);
- 3) prowadzenia akcji ratowniczej oraz działań związanych z bezpieczeństwem powszechnym;
- 4) wykonywania zadań z zakresu obronności kraju w przypadku zagrożenia bezpieczeństwa państwa;
- 5) obszarów objętych ochroną krajobrazową w trakcie ich gospodarczego wykorzystywania przez jednostki organizacyjne, osoby prawne lub fizyczne oraz wykonywania prawa własności, zgodnie z przepisami Kodeksu cywilnego”.

Natomiast na podstawie art. 15 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody „*Minister właściwy do spraw środowiska, po zasięgnięciu opinii dyrektora parku narodowego, może zezwolić na obszarze parku narodowego na odstępstwa od zakazów, o których mowa w ust. 1, jeżeli jest to uzasadnione:*

- 1) potrzebą ochrony przyrody, wykonywaniem badań naukowych, celami edukacyjnymi, kulturowymi, turystycznymi, rekreacyjnymi lub sportowymi lub celami kultu religijnego i nie spowoduje to negatywnego oddziaływania na przyrodę parku narodowego lub
- 2) potrzebą realizacji inwestycji liniowych celu publicznego, w przypadku braku rozwiązań alternatywnych i po zagwarantowaniu kompensacji przyrodniczej w rozumieniu art. 3 pkt 8 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150, z późn. zm.)”.

W ocenie organu nadzoru, w przedmiotowym planie dokonano przeznaczenia części terenów położonych w Kampinoskim Parku Narodowym na cele inne, niż służące celom parku narodowego, bez uzyskania odstępstwa od zakazów, o których mowa w art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie przyrody.

Stosownie do ustaleń § 9 pkt 1 uchwały, tereny oznaczone na rysunku planu symbolem MN, zostały przeznaczone pod zabudowę jednorodziną. Z kolei ustalenia § 13 ust. 1 pkt 1 i 2 uchwały,

w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami 16MN, 17MN, 18MN i 19MN, ustalają, jako przeznaczenie podstawowe: zabudowa jednorodzinna: wolnostojąca i bliźniacza, sieci i urządzenia infrastruktury technicznej oraz jako przeznaczenie dopuszczalne: usługi nieuciążliwe.

Z przytoczonych powyżej przepisów ustawy o ochronie przyrody jednoznacznie wynika, że w parkach narodowych możliwa jest budowa i przebudowa tylko takich obiektów budowlanych i urządzeń technicznych, które służą celom parku narodowego.

W ocenie organu nadzoru, zabudowa jednorodzinna (oraz usługowa w ramach przeznaczenia dopuszczalnego) na obszarze parku narodowego, mogłaby ewentualnie stanowić przesłankę dla odstępstwa, na które może zezwolić minister właściwy do spraw środowiska, w trybie art. 15 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody, jeżeli byłoby to uzasadnione: potrzebą ochrony przyrody, wykonywaniem badań naukowych, celami edukacyjnymi, kulturowymi, turystycznymi, rekreacyjnymi lub sportowymi lub celami kultu religijnego i nie spowoduje to negatywnego oddziaływania na przyrodę parku narodowego lub potrzebą realizacji inwestycji liniowych celu publicznego, w przypadku braku rozwiązań alternatywnych i po zagwarantowaniu kompensacji przyrodniczej w rozumieniu art. 3 pkt 8 ustawy Prawo ochrony środowiska.

W przedłożonej dokumentacji prac planistycznych do ww. uchwały, brak zarówno wystąpienia organu gminy do ministra właściwego do spraw środowiska o wydanie odstępstwa od zakazów, sformułowanych w art. 15 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody, jak również brak stosownego zezwolenia właściwego ministra.

W związku z powyższym, organ nadzoru stwierdza nieważność, uchwały Nr XXVI/208/13 Rady Gminy Izabelin z dnia 20 marca 2013 r., w zakresie ustaleń części tekstowej oraz graficznej dla terenów oznaczonych symbolami: 16MN, 17MN, 18MN oraz 19MN, które częściowo znajdują się w granicach Kampinoskiego Parku Narodowego, którego to granice określa rozporządzenie z dnia 25 września 1997 r. w sprawie Kampinoskiego Parku Narodowego.

Ponadto organ nadzoru stwierdza również, iż w ww. zakresie przedmiotowy plan miejscowy, narusza wcześniejsze unormowania zawarte w uchwale tego samego organu z dnia 2 lipca 2008 r. Nr XVIII/159/08 podjętej w sprawie zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Izabelin. 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 - 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 stwierdzenia, że miejscowy plan 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 wiązania 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 miejscowy plan 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 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 (art. 9 ust. 4 ustawy o p.z.p.). 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.

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

Z przeprowadzonej przez organ nadzoru analizy treści Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Izabelin (wraz z załącznikiem mapowym), wynika w sposób jednoznaczny, iż zgodnie z ustaleniami zmiany przedmiotowego planu miejscowego, tereny: 16MN, 17MN, 18MN oraz 19MN położone w granicach Kampinoskiego Parku Narodowego nie zostały przeznaczone pod zabudowę, a tym samym w tym zakresie ustalenia planu miejscowego naruszają ustalenia studium.

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. W planie miejscowym określa się obowiązkowo, między innymi, przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania (ust. 2 pkt 1) i linie zabudowy (ust. 2 pkt 6). Ocenie legalności podlega zarówno treść uchwały przyjmującej plan miejscowy, jak i załączniki, czyli m.in. część graficzna. W judykaturze utrwalony jest pogląd, że ewidentna sprzeczność pomiędzy treścią uchwały a jej częścią graficzną narusza zasady sporządzenia planu miejscowego i w konsekwencji powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części, zgodnie z art. 28 ww. ustawy. Co więcej sprzeczność taka stanowi również o naruszeniu § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, 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*”.

Przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały przez Radę Gminy Izabelin doszło do powstania ewidentnej sprzeczności pomiędzy zapisami części tekstowej a częścią graficzną. Ustalenia szczegółowe tekstu planu dla terenu oznaczonego, na rysunku planu miejscowego, symbolem 1MN(ZL) zawarte zostały w § 13 ust. 4 uchwały. Spełniają one warunki udzielonej przez Wojewodę Mazowieckiego zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne (decyzja z dnia 20 czerwca 2001 r., znak: WOŚ.VII.6112/52/2001). Mianowicie w § 13 ust. 4 pkt 3 lit. c, d, g, m oraz pkt 4 uchwały, wprowadzone zostały zapisy dotyczące wsi Truskaw działka nr ewid. 438, w brzmieniu: „(...) c) maksymalna powierzchnia zabudowy działki budowlanej – 400m²; d) maksymalna ilość budynków w granicach działki budowlanej: 1; g) minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej – 80% powierzchni działki budowlanej, (...) m) zlokalizowanie zabudowy od strony działki ewidencyjnej nr 437 na gruncie rolnym i częściowo leśnym w pasie 14 m od gruntu rolnego; 4) zakaz wydzielania nowych działek budowlanych”. Natomiast dla ww. terenu 1MN(ZL), na rysunku planu miejscowego, wyznaczona została nieprzekraczalna linia zabudowy w pasie 60 metrów od gruntu rolnego.

W tej sytuacji organ nadzoru zmuszony został do stwierdzenia nieważności ustaleń części graficznej dla terenu 1MN(ZL).

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XXVI/208/13 Rady Gminy Izabelin z dnia 20 marca 2013 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Truskaw i Truskaw – Helenówek, Etap I, w zakresie ustaleń:

- części tekstowej oraz graficznej dla terenów oznaczonych symbolami: 16MN, 17MN, 18MN oraz 19MN, położonych w granicach Kampinoskiego Parku Narodowego;
- części graficznej dla terenu 1MN(ZL),

co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania w tym zakresie, 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 MAZOWIECKI
wz.  Wojewoda Mazowiecki
wz. Dariusz Piątek
Wicewojewoda Mazowiecki