



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 332/XXVI/2013 Rady Gminy Lesznowola z dnia 26 marca 2013 r. „*w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Lesznowola dla części obrębu Nowa Wola i Zgorzala etap I*”, **w części :**

- graficznej, dla fragmentu terenu oznaczonego symbolem 18U/M oraz 28U, usytuowanego w pasie od 155 m licząc od południowej linii rozgraniczającej drogi 19KDD (ul. Raszyńska) do 180 m licząc od północnej linii rozgraniczającej drogi 16KDD (projektowana dojazdowa);
- graficznej, dla fragmentu terenu oznaczonego symbolem 29U usytuowanego pomiędzy południową linią rozgraniczającą drogi 3KDZ (ul. Raszyńska) oraz linią w odległości 180 m od północnej linii rozgraniczającej drogi 15KDD (projektowana dojazdowa);
- tekstowej (§ 54 uchwały) oraz graficznej, dla terenu oznaczonego symbolem 44R.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 26 marca 2013 r., Rada Gminy Lesznowola podjęła uchwałę Nr 332/XXVI/2013 „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Lesznowola dla części obrębu Nowa Wola i Zgorzała etap I”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 i 29 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 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.”.

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.

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.

Zdaniem organu nadzoru, pod pojęciem istotnego naruszenia trybu uchwalania planu miejscowego, mieścił się będzie brak uwzględnienia w sporządzanym planie miejscowym, warunków uzgodnienia

właściwego organu, o którym mowa w art. 17 pkt 7 lit. d ustawy o p.z.p. [„Wójt, burmistrz albo prezydent miasta po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego kolejno: (...) 7) uzgadnia projekt planu z: (...) d) właściwym zarządcą drogi, jeżeli sposób zagospodarowania gruntów przyległych do pasa drogowego lub zmiana tego sposobu mogą mieć wpływ na ruch drogowy lub samą drogę”], do czego zobowiązuje art. 17 pkt 9 ustawy o p.z.p. [„Wójt, burmistrz albo prezydent miasta po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego kolejno: (...) 9) wprowadza zmiany wynikające z uzyskanych opinii i dokonanych uzgodnień”].

Z przedłożonej dokumentacji prac planistycznych wynika, iż organ wykonawczy gminy, działając w oparciu o cytowany wyżej przepis art. 17 pkt 7 lit. d ustawy o p.z.p., pismem z dnia 8 lutego 2011 r. znak: RUP/II/7321-1-31/61-18/11, wystąpił do *Generalnej Dyrekcji Dróg i Autostrad w Warszawie*, z wnioskiem o dokonanie uzgodnień projektu „miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części obrębu Nowa Wola i Zgorzała etap I”, zwanego dalej „projektem planu”. Ze zwrotnego potwierdzenia odbioru, dołączonego do dokumentacji prac planistycznych wynika, iż właściwy organ otrzymał projekt planu, w dniu 15 lutego 2011 r. W piśmie tym wyznaczono 21 dniowy termin na dokonanie uzgodnienia.

Dyrektor Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad, Oddział w Warszawie, zwany dalej „GDDKiA”, pismem z dnia 3 marca 2011 r., znak: GDDKiA O/WA-P.5.1-0400/54/2011, poinformował, że „(...) **nie może uzgodnić przedłożonego projektu planu w związku z nieprawidłowościami proponowanego układu komunikacyjnego**”, wskazując przy tym na konieczność dokonania stosownych zmian w projekcie planu miejscowego.

Wójt Gminy Lesznówola, po dokonaniu stosownych zmian projektowych, pismem z dnia 19 maja 2011 r. znak: RUP/II/7321-1-31/61-18/1/11 wystąpił z wnioskiem o dokonanie ponownego uzgodnienia projektu planu miejscowego, wyznaczając 21 dniowy termin na jego dokonanie. GDDKiA w dniu 31 maja 2011 r. wydał postanowienie: znak GDDKiA-O/WA-P.5.1-400p/pos/193/2011 o uzgodnieniu projektu planu w wersji przedłożonej w piśmie z dnia 19 maja 2011 r.

W dniach od 23 stycznia 2012 r. do 24 lutego 2012 r. przedmiotowy projekt planu miejscowego został wyłożony do publicznego wglądu. Do projektu planu miejscowego wniesiono szereg uwag, w tym m.in. dotyczących korekty zaprojektowanego układu drogowego w związku z planowanym przebiegiem trasy S-7.

W wyniku uwzględnienia części złożonych uwag, w tym także w zakresie układu drogowego związanego funkcjonalnie z trasą S-7, zmienioną wersją projektu planu (przywracającą ustalenia z pierwotniej, nie uzgodnionej przez GDDKiA wersji), Wójt Gminy Lesznówola przekazał pismem z dnia 2 sierpnia 2012 r., znak: RU/II/7321-1-31/135-3/12, do GDDKiA, do ponownego uzgodnienia. Ze zwrotnego potwierdzenia odbioru, dołączonego do dokumentacji prac planistycznych wynika, iż właściwy organ otrzymał projekt planu, w dniu 10 sierpnia 2012 r. W piśmie tym wyznaczono 21 dniowy termin na dokonanie uzgodnienia.

GDDKiA, postanowieniem z sierpnia 2012 r. (bez dnia) znak GDDKiA-O/WA-P.5.1-400p/pos/254/2012, doręczonym Wójtowi Gminy Lesznówola w dniu 27 sierpnia 2012 r. (z zachowaniem 21 dniowego terminu na dokonanie czynności uzgodnieniowych), **odmówił uzgodnienia** projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obrębu Nowa Wola i Zgorzała etap I w zakresie „Wyznaczenia granic obszarów inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym (trasa ekspresowa S-7 Warszawa – Obwodnica Grójca), oznaczonych w projekcie planu symbolem 1KDS”, wskazując przy tym, że „Przez obszar gminy Lesznówola planowany jest przebieg trasy ekspresowej S-7, stanowiącej południowy wylot z Warszawy w kierunku Grójca. Inwestycja ta została ujęta w Programie Budowy Dróg Krajowych na lata 2011 – 2015 w załączniku nr 2- lista zadań, których realizacja przewidywana jest po roku

2013, zadanie 16". Ponadto wskazano, iż kluczowym jest uwzględnienie w sporządzanym planie miejscowym wiaduktu drogowego (oznaczonego w *Studium techniczno – ekonomiczno – środowiskowym budowy południowego wylotu z Warszawy drogi ekspresowej S-7 w kierunku Grójca symbolem WD4*), który umożliwi bezpośrednie połączenie ul. Raszyńskiej z ul. Postępu. W przedmiotowym postanowieniu zawarto pouczenie o możliwości zwrócenia się z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy, w trybie art. 127 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 267), w terminie 7 dni od daty otrzymania postanowienia. W wymaganym terminie tj. do dnia 3 września 2012 r. organ wykonawczy gminy, nie skorzystał z przysługującego mu uprawnienia do ponownego rozpatrzenia sprawy.

Wójt Gminy Lesznówola, pismem z dnia 5 września 2012 r. (data nadania pisma 6 września 2012r.), znak: RUP/II/7321-1-31/136/12, ponownie przekazał projekt planu miejscowego do uzgodnień, wskazując w uzasadnieniu, iż „*inwestycja drogowa realizowana będzie w trybie tzw. „specustawy”*”. GDDKiA postanowieniem z dnia 26 września 2012 r., znak: GDDKiA-O/WA-P.5.1-400p/pos/281/2012, **utrzymał w mocy swoje wcześniejsze postanowienie** (GDDKiA-O/WA-P.5.1-400p/pos/254/2012), w przedmiocie odmowy uzgodnienia ww. projektu planu miejscowego.

W dniu 28 stycznia 2013 r. Wójt Gminy Lesznówola, ponowił wniosek o dokonanie uzgodnień (pismo znak RU/II/7321-1-31/136/13 doręczone w dniu 11 lutego 2013 r.), przy czym GDDKiA postanowieniem z dnia 28 lutego 2013 r., (znak GDDKiA-O/WA-P.5.1-400p/pos/53/2013), **utrzymał w mocy postanowienie** GDDKiA-O/WA-P.5.1-400p/pos/254/2012, odmawiające uzgodnienia projektu planu miejscowego.

Dokonana, przez organ nadzoru, analiza wydanych postanowień w przedmiotowej sprawie prowadzi do wniosku, iż na obszarze Gminy Lesznówola planowany jest przebieg trasy ekspresowej S-7 stanowiącej południowy wylot z Warszawy w kierunku Grójca. Do powyższego przedsięwzięcia w dniu 22 grudnia 2011 r. została wydana „*decyzja środowiskowa*”, zatwierdzająca przebieg trasy S-7 wg. tzw. wariantu II. W materiałach opracowanych na potrzeby wzmiankowanej decyzji środowiskowej, w liniach rozgraniczających trasy S-7, oznaczonej na rysunku planu symbolem 1KDS, znajduje się wiadukt drogowy, umożliwiający bezpośrednie połączenie ul. Raszyńskiej z ul. Postępu.

W przekazanym pierwotnie do uzgodnienia projekcie planu, nie uwzględniono wspomnianego wiaduktu drogowego, jak również powiązań istniejącej ul. Raszyńskiej i ul. Postępu z ww. wiaduktem, czego skutkiem była niemożność uzgodnienia projektu planu przez GDDKiA. Po skorygowaniu i uwzględnieniu ww. powiązań przestrzennych, projekt planu, został uzgodniony. W wyniku uwzględnienia uwag złożonych do wyłożonego do publicznego wglądu projektu planu, powrócono do pierwotnej wersji projektu, nie uwzględniającej rozwiązań wskazanych przez GDDKiA, czego skutkiem była odmowa uzgodnienia projektu planu oraz, po kolejnych wystąpieniach Wójta Gminy Lesznówola, utrzymanie w mocy postanowienia odmawiającego uzgodnienia projektu planu miejscowego.

Zaznaczyć przy tym należy, iż zgodnie z art. 6 pkt 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 z późn. zm.), wydzielanie gruntów pod drogi publiczne, ich budowa, utrzymywanie oraz wykonywanie robót budowlanych tych dróg należy do inwestycji celu publicznego. Ponadto stosownie do dyspozycji art. 35 ust. 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 260), w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego przeznacza się pod przyszłą budowę dróg, pas terenu o szerokości uwzględniającej ochronę użytkowników dróg i terenu przyległego przed wzajemnym niekorzystnym oddziaływaniem. Z kolei dyspozycja art. 35 ust. 3 ustawy o drogach publicznych wprowadza *expressis verbis* obowiązek uzgodnienia z zarządcą drogi zmiany zagospodarowania terenu przyległego do pasa drogowego, w szczególności polegającej na budowie obiektu

budowlanego lub wykonaniu innych robót budowlanych, a także zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części. Uzgodnienie z zarządcą drogi wymagane jest w tym przypadku tylko i wyłącznie, gdy zmiana zagospodarowania terenu przyległego do pasa drogowego łączy się z możliwością włączenia do drogi ruchu drogowego spowodowanego tą zmianą.

Skoro zatem projekt planu miejscowego winien być zgodny z przepisami odrębnymi (wymóg art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p.) to ww. przepisy winny zostać uwzględnione w sporządzanym planie miejscowym. Również z samej ustawy o p.z.p. w szczególności z dyspozycji:

- art. 4 ust. 1, w brzmieniu: „ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego”;
- art. 15 ust. 2 pkt 10, w brzmieniu: „w planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) 10) zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej”;

wynika, iż realizacja ww. wiaduktu w ciągu drogi krajowej, wraz z dojazdami winna zostać uwzględniona w sporządzanym planie miejscowym.

Omawianym działaniem doszło więc nie tylko do istotnego naruszenia trybu sporządzania planu miejscowego (naruszenie art. 17 pkt 9, w związku z art. 17 pkt 7 lit. d ustawy o p.z.p.), ale również do naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego (naruszenia art. 35 ust. 2 ustawy o drogach publicznych, w związku z art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p. oraz art. 4 ust. 1 i 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p.). Rada Gminy Lesznowola uchwaliła bowiem miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie spełniając warunków, określonych przez GDDKiA w wydanych postanowieniach, co skutkowało brakiem określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, właściwego terenu przeznaczonego pod przyszłą budowę drogi łączącej ul. Raszyńską z ul. Postępu, wraz z wiaduktem drogowym w pasie terenu przeznaczonego pod drogę krajową S-7. W tej sytuacji, zdaniem organu nadzoru, w celu zabezpieczenia terenu pod realizację ww. inwestycji, istnieje konieczność stwierdzenia nieważności ustaleń planu nie tylko w odniesieniu do pasa terenu pod projektowaną drogę (łączącą ul. Raszyńską przez wiadukt nad trasą S-7 z ul. Postępu), ale również terenu bezpośrednio do niej przylegającego (z uwagi na konieczność korelacji funkcji oraz sposobu zagospodarowania terenów przyległych do drogi). Biorąc pod uwagę powyższe okoliczności, zachodzi przesłanka do stwierdzenia nieważności uchwały w zakresie:

- fragmentu terenu oznaczonego symbolem 18U/M oraz 28U, usytuowanego w pasie od 155 m licząc od południowej linii rozgraniczającej drogi 19KDD (ul. Raszyńska) do 180 m licząc od północnej linii rozgraniczającej drogi 16KDD (projektowana dojazdowa);
- fragmentu terenu oznaczonego symbolem 29U usytuowanego pomiędzy południową linią rozgraniczającą drogi 3KDZ (ul. Raszyńska) oraz linią w odległości 180 m od północnej linii rozgraniczającej drogi 15KDD (projektowana dojazdowa).

Organ nadzoru wskazuje, iż procedura dotycząca uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego znalazła swoje kompleksowe unormowanie w przepisach ustawy o p.z.p., przy czym kolejność czynności wykonywanych przez wójta gminy, po podjęciu uchwały o przystąpieniu do uchwalenia planu, zawarta została w przepisie art. 17. Jedną z tych czynności jest obowiązek uzgodnienia projektu planu ze szczegółowo wskazanymi organami (art. 17 pkt 7 ustawy o p.z.p.), przy jednoczesnym upoważnieniu wójta do określenia terminu, nie krótszego niż 21 dni od dnia udostępnienia projektu planu miejscowego wraz z prognozą oddziaływania na środowisko, do dokonania uzgodnień (art. 25 ust. 1 ustawy o p.z.p.).

Na gruncie przedmiotowej sprawy, organ nadzoru dokonał szczegółowej analizy, terminów w zakresie podejmowanych przez organ wykonawczy, procedury uzgodnień projektu planu oraz

wydanych, przez właściwy organ, postanowień w tym przedmiocie, mając na uwadze art. 24 ust. 2, w związku z przytoczonym powyżej art. 25 ust. 2 ustawy o p.z.p. Trzeba tu również wskazać, że stosownie do regulacji art. 24 ust. 1 ustawy o p.z.p. właściwe organy uzgadniają na swój koszt, projekt planu miejscowego. Uzgodnień dokonuje się w trybie art. 106 Kodeksu postępowania administracyjnego. Ponadto wójt, burmistrz albo prezydent miasta, może uznać za uzgodniony projekt planu miejscowego w przypadku, w którym właściwe organy, nie określą warunków, na jakich uzgodnienie może nastąpić, albo nie powołają podstawy prawnej uzasadniającej ich określenie (art. 24 ust. 2). Za uzgodniony mogą również uznać taki projekt planu, dla którego nieprzedstawiono stanowiska lub warunków, o których mowa w art. 24 ust. 2, w terminie, o którym mowa w ust. 1 (art. 25 ust. 2 ustawy o p.z.p.).

W ocenie organu nadzoru, w przedmiotowej sprawie, brak jest jednak podstaw prawnych do zastosowania regulacji art. 24 ust. 2 ustawy o p.z.p. Zauważyć też trzeba, że z istoty uzgodnienia wynika, iż organ występujący o dokonanie uzgodnienia jest związany jego treścią. Zatem tylko pozytywne uzgodnienie, względnie uzgodnienie na określonych warunkach, może stanowić podstawę kontynuowania procedury w zakresie uchwalania planu, skoro ustawodawca w art. 17 pkt 9 o p.z.p. nałożył na wójta (burmistrza, prezydenta miasta) obowiązek wprowadzenia do projektu zmian wynikających z uzyskanych uzgodnień. W niniejszej sprawie nie zachodzą więc przesłanki do stwierdzenia, iż Wójt Gminy Lesznwola mógł uznać za uzgodniony projekt planu na podstawie art. 24 ust. 2 ustawy o p.z.p. Należy również zauważyć, że organ wykonawczy gminy kwestionując uzgodnienie projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przez organ uzgadniający, miał możliwość prawną złożenia wniosku o ponowne jego rozpoznanie (*vide* pouczenie zawarte w postanowieniu GDDKiA-O/WA-P.5.1-400p/pos/254/2012), jak również możliwość złożenia skargi do sądu administracyjnego, jednakże z dokumentacji prac planistycznych nie wynika, by organ wykonawczy gminy z powyższych uprawnień skorzystał.

W niniejszej sprawie nie zachodzą również przesłanki, o których mowa w art. 25 ust. 2 ustawy o p.z.p. Kierując projekt planu miejscowego do uzgodnień, Wójt Gminy Lesznwola określił termin na dokonanie przedmiotowych uzgodnień, zaś właściwy organ wydając stosowne postanowienia zachował stosowny termin.

Organ nadzoru stwierdza również, iż część ustaleń przedmiotowego planu miejscowego, pozostaje w sprzeczności z wcześniejszymi unormowaniami, zawartymi w uchwale tego samego organu z dnia 15 marca 2011 r. Nr 30/IV/2011 z dnia 15 marca 2011 r., podjętej w sprawie uchwalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Lesznwola. 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 jego zgodności z ustaleniami 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 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 do stwierdzenia zgodności planu miejscowego z ustaleniami 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. Choć 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.

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 Lesznowola (wraz z załącznikiem mapowym), wynika w sposób jednoznaczny, iż ustalenia przedmiotowego planu miejscowego, dla jednostki terenowej 44R pozostają w sprzeczności z ustaleniami studium. Wskazać przy tym trzeba, iż Rada Gminy Lesznowola, podejmując przedmiotową uchwałę, związana była treścią art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. w brzmieniu obowiązującym przed nowelizacją tego unormowania, 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 dnia 21 października 2010 r., która w art. 1 pkt 6 nadała nowe brzmienie art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., poprzez zastąpienie wyrażenia „zgodności planu ze studium” słowami „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 uchwalony plan miejscowy, procedowany na podstawie uchwały Nr 369/XLIV/2006 Rady Gminy Lesznowola z dnia 25 lipca 2006 r. „w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Lesznowola dla części obrębu Nowa Wola i Zgorzala etap I”, winien nie tylko nie naruszać, a więc nie powinien pozostawać w sprzeczności, ale i być zgodnym z ustaleniami Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Lesznowola. Organy gminy przy opracowywaniu i uchwalaniu planu były więc silniej związane ustaleniami studium niż to jest obecnie. Fakt ten 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.

Poprzez uchwalenie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, organy gminy podejmują podstawowe ustalenia w zakresie kształtowania polityki przestrzennej. W studium określa się w szczególności m.in: kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów (art. 10 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p.) oraz kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny wyłączone spod zabudowy (art. 10 ust. 2 pkt 2 ustawy o p.z.p.).

Stosownie do wymogów rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 118, poz. 1233) ustalono wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń części tekstowej projektu studium. Zgodnie z nimi, ustalenia dotyczące kierunków zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, powinny określać dopuszczalny

zakres i ograniczenia tych zmian, a także zawierać wytyczne ich określania w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego (§ 6 pkt 1 ww. rozporządzenia), zaś ustalenia dotyczące kierunków i wskaźników dotyczących zagospodarowania oraz użytkowania terenów, powinny w szczególności określać minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne, uwzględniające wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury oraz zrównoważonego rozwoju, wskazywać tereny do wyłączenia spod zabudowy, a także zawierać wytyczne określania tych wymagań w planach miejscowych (§ 6 pkt 2 ww. rozporządzenia).

Analiza ustaleń planu miejscowego, prowadzi do wniosku, że przeznaczenie na cele rolne, terenów oznaczonych w planie symbolem 44 R (o których mowa w § 54 uchwały), jest niezgodne z ustaleniami studium, które definiują ten teren z przeznaczeniem pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną i usługową.

Część II tekstu Studium, określa w Dziale I pkt 4 planowaną „*Strukturę funkcjonalno - przestrzenną*” gminy, zaś w pkt 4.3 „*Ustalenia funkcjonalno - przestrzenne oraz wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania poszczególnych terenów w jednostkach planistycznych (jednostkach administracyjnych gminy)*”. Dla każdego rodzaju przeznaczenia wskazano w formie wiążącej, jako ustalenie, zabudowę podstawową, ewentualnie dopuszczoną oraz, w formie fakultatywnej, powierzchnię biologicznie czynną oraz warunki urbanistyczno – architektoniczne. Rodzaje przeznaczenia, opisane symbolami literowymi, dla sołectwa Nowa Wola określono w ppkt 4.3.4., zaś dla sołectwa Zgorzała w ppkt 4.3.3. Tereny oznaczone w planie symbolem 44R, odpowiadają, zgodnie z rysunkiem studium, terenom o symbolu MN, które zarówno w sołectwie Nowa Wola, jak i Zgorzała, zostały przeznaczone pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną, usługową, bądź mieszaną. Jednocześnie tereny te zaliczone zostały do „*obszarów, dla których wymagane jest uzyskanie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne*”.

W dokumentacji prac planistycznych znajduje się co prawda decyzja Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, z dnia 2 grudnia 2011 r., znak: GZ.tr.057-602-468/11, którą nie wyrażono zgody na zmianę przeznaczenia na cele nierolnicze 5,9992 ha gruntów rolnych klas III, położonych w obrębie geodezyjnym Nowa Wola, jednakże z przedmiotowej decyzji wynika również, że Wójt Gminy Lesznówola wystąpił z wnioskiem o wyrażenie zgody na zmianę przeznaczenia jedynie w odniesieniu do części gruntów objętych planem. Wnioskowane do zmiany przeznaczenia grunty stanowiły jedynie niewielką część obszaru wskazanego na rysunku studium, jako wymagającego uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze. Co więcej, w uzasadnieniu decyzji odmownej, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi wskazuje, że dokonanie zmiany przeznaczenia tylko dla części działek objętych wnioskiem „*byłoby działaniem nieracjonalnym z punktu widzenia ochrony gruntów rolnych, gdyż zabudowanie ich spowodowałoby wkroczenie z zabudową w otwartą przestrzeń rolniczą, co w konsekwencji przyczyniłoby się do naruszenia zwartego obszaru gruntów rolnych*”. W tej sytuacji uznać należy, iż już przez sam fakt, złożenia przez organ wykonawczy gminy wniosku tylko na niektóre działki, przesądził o niemożliwości uzyskania „pozytywnej” decyzji na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze, co w konsekwencji skutkowało powstaniem niezgodności ustaleń planu z ustaleniami studium.

Z powyższych względów, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr 332/XXVI/2013 Rady Gminy Lesznówola z dnia 26 marca 2013 r., w części:

- graficznej, dla fragmentu terenu oznaczonego symbolem 18U/M oraz 28U, usytuowanego w pasie od 155 m licząc od południowej linii rozgraniczającej drogi 19KDD (ul. Raszyńska) do 180 m licząc od północnej linii rozgraniczającej drogi 16KDD (projektowana dojazdowa);

- graficznej, dla fragmentu terenu oznaczonego symbolem 29U usytuowanego pomiędzy południową linią rozgraniczającą drogi 3KDZ (ul. Raszyńska) oraz linią w odległości 180 m od północnej linii rozgraniczającej drogi 15KDD (projektowana dojazdowa);
- tekstowej (§ 54 uchwały) oraz graficznej, dla terenu oznaczonego symbolem 44R.

Rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały we wskazanym zakresie z mocy prawa, z dniem jego doręczenia. Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od daty doręczenia, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

Wojewoda Mazowiecki
Jacek Kozłowski

