



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 1012/XXXV/2013 Rady Miejskiej w Piasecznie z dnia 12 czerwca 2013 r. „w sprawie zatwierdzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miasta Piaseczno dla obszaru ograniczonego od południa, zachodu i północy granicą administracyjną miasta Piaseczno oraz od wschodu ulicą Okrężną”, w części dotyczącej ustaleń:

- § 7 pkt 4 lit. b uchwały, w zakresie w jakim dopuszcza do rozbudowy i nadbudowy istniejącej zabudowy o funkcji niezgodnej z przeznaczeniem;
- § 7 pkt 9 lit. a uchwały;
- § 8 ust. 1 pkt 5 lit. b uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) wymagają uzyskania pozwolenia wodno prawnego (...)”;
- § 8 ust. 1 pkt 5 lit. d uchwały, w zakresie sformułowania: „(na podstawie pozwolenia wodno– prawnego)”;
- § 11 pkt 4 uchwały;
- § 11 pkt 5 uchwały;
- § 11 pkt 8 lit. a uchwały;
- § 11 pkt 8 lit. d uchwały, w zakresie sformułowania: „ (...) w ilości nie większej, niż ze zlewni naturalnej”;
- § 11 pkt 9 lit. e uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) w uzgodnieniu i na warunkach określonych przez właściwego operatora systemu elektroenergetycznego (...)”;
- § 11 pkt 10 lit. h uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) lub w miejscu uzgodnionym z zarządzającym siecią gazową”;
- § 11 pkt 10 lit. j uchwały, w zakresie sformułowania: „ (...) na koszt inwestora budowy (...)”;
- § 12 pkt 10 uchwały;
- § 20 uchwały oraz załącznika graficznego, dla terenu oznaczonego symbolem 1ZL.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 12 czerwca 2013 r., Rada Miejska w Piasecznie podjęła uchwałę Nr 1012/XXXV/2013 „w sprawie zatwierdzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miasta Piaseczno dla obszaru ograniczonego od południa, zachodu i północy granicą administracyjną miasta Piaseczno oraz od wschodu ulicą Okrężną”.

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 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.

W świetle art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także Rady Miejskiej w Piasecznie,

musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest bowiem zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): „*Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym, jak: zakaz domniemywania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do stanowienia aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań, a także mając na względzie art. 7 konstytucji, należy przyjąć, że konstytucja zamyka system źródeł prawa powszechnie obowiązującego w sposób przedmiotowy – wymieniając wyczerpująco formy aktów normatywnych powszechnie obowiązujących, oraz podmiotowy – przez jednoznaczne wskazanie organów uprawnionych do wydawania takich aktów normatywnych*”. Zatem podejmując przedmiotową uchwałę, Rada Miejska w Piasecznie nie powinna wprowadzać do planu miejscowego regulacji, które wykraczają poza granice upoważnienia zawartego w przepisach: art. 15 ust. 2 i 3 ustawy o p.z.p. oraz § 3, 4 i 7 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 m.p.z.p.*”.

Stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p. „*W planie miejscowym określa się obowiązkowo: „(...) 10) zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej*”. Konkretyzację art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p. odnaleźć możemy na gruncie § 4 pkt 9 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., zgodnie z którym wspomniane zasady powinny zawierać: „*a) określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych*”.

Organ nadzoru stwierdził iż Rada Miejska w Piasecznie, podejmując przedmiotową uchwałę, nie posiadała podstaw prawnych do wprowadzenia przedmiotową uchwałą ustaleń, w zakresie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji oraz infrastruktury technicznej, o których m.in. mowa w:

- § 7 pkt 9 lit. a uchwały: „*zakazuje się lokalizacji nośników reklamowych, reklam i znaków informacyjno–plastycznych: a) bez uzyskania stosownej zgody na ich lokalizowanie wydanej przez zarządzającego drogą - w przypadku pasa ulicznego – lub wydanej przez właściciela bądź zarządzającego - w stosunku do pozostałych terenów*”;
- § 8 ust. 1 pkt 5 lit. b uchwały: „*wszelkie działania wykraczające poza eksploatację i konserwację wód lub urządzeń wodnych wymagają uzyskania pozwolenia wodno prawnego zgodnie z przepisami odrębnymi w tym zakresie*”;
- § 8 ust. 1 pkt 5 lit. d uchwały: „*dopuszcza się realizację urządzeń odwadniających (na podstawie pozwolenia wodno–prawnego)*”;
- § 11 pkt 4 uchwały: „*dopuszcza się, zmianę lokalizacji przebiegu sieci infrastruktury technicznej w przypadku, gdy nastąpi kolizja z projektowaną zabudową, obiektami i zagospodarowaniem terenu przewidzianymi w planie do realizacji*”;
- § 11 pkt 5 uchwały: „*ustala się obowiązek uzyskania służebności gruntowej w formie aktu notarialnego lub innego zabezpieczenia przez operatorów sieci dla odcinków urządzeń sieciowych, ułożonych poza liniami rozgraniczającymi ulic na terenach należących do podmiotów prywatnych*”;
- § 11 pkt 9 lit. e uchwały: „*przyłączenia obiektów do sieci elektroenergetycznej oraz przebudowy urządzeń elektroenergetycznych, powstałe w wyniku wystąpienia kolizji planu*”;

zagospodarowania działki (w tym również wynikającego ze zmiany przeznaczenia terenu) z istniejącymi urządzeniami elektroenergetycznymi w uzgodnieniu i na warunkach określonych przez właściwego operatora systemu elektroenergetycznego według zasad kreślonych w przepisach prawa energetycznego”;

- § 11 pkt 10 lit. h uchwały: „nakaz umieszczania nowych szafek gazowych w liniach ogrodzeń i otwieranych od strony drogi lub w miejscu uzgodnionym z zarządzającym siecią gazową”;
- § 11 pkt 10 lit. j uchwały: „nakaz przeniesienia w pas drogowy poza jezdnię na koszt inwestora budowy gazociągów, które w wyniku modernizacji dróg znalazłyby się pod jezdnią”.

W zakresie konieczności przestrzegania granic kompetencji ustawowej oraz działania na podstawie i w granicach prawa należy przyjąć, iż organ stanowiący, podejmując akty prawne (zarówno akty prawa miejscowego, jak i akty, które nie są zaliczane do tej kategorii aktów prawnych) w oparciu o normę ustawową, musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu.

Stosownie do przywołanych powyżej uregulowań, Rada Miejska w Piasecznie, uzależniła możliwość dokonania określonych czynności przewidzianych w ustaleniach planu od uzyskania zgody (dokonania uzgodnienia) oraz od warunków udzielonych przez poszczególnych „gestorów” (zarządców) sieci. Zdaniem organu nadzoru, wskazane uregulowania uchwały wykraczają poza przyznaną kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad dotyczących modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej, o której mowa w art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p. oraz w § 4 pkt 9 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.

W przepisach ustawy i rozporządzenia wskazano jednoznacznie materię przekazaną do uregulowania mieszczącą się w granicach władztwa planistycznego gminy i nakładanie obowiązków w postaci konieczności uzyskania zgód (dokonania uzgodnień), uwzględnienia warunków i zasad ustalanych przez określone podmioty, uzyskiwania służebności gruntowej, bądź ustalanie strony ponoszącej koszty związane z budową systemów infrastruktury technicznej, stanowi wykroczenie poza kompetencję przyznaną na mocy przytoczonych powyżej przepisów. Ponadto zawarte sformułowania, stanowią normy otwarte i mają charakter warunkowy, co jest niedopuszczalne w planie i narusza tym samym art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p. stanowiący, że „ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w planie miejscowym” oraz art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego, i jako taki, powinien zawierać w swojej treści bezwzględnie obowiązujące normy, takie jak nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu i zabudowie terenów nim objętych i nie powinien uzależniać realizacji ustaleń planu od przyszłych uzgodnień oraz na warunkach ustalonych przez inne podmioty, organy czy instytucje. Ponadto lokalizacja inwestycji celu publicznego, w tym sieci infrastruktury technicznej, dokonywana jest właśnie w planie miejscowym, który stanowi akt prawa powszechnie obowiązującego i brak podstawy prawnej dla stosowania odstępstw od tej zasady przez dopuszczenie zmian lokalizacji inwestycji ustalonych w planie, o których mowa w § 11 pkt 4 uchwały.

Z kolei w ustaleniach § 11 pkt 8 lit. a uchwały, Rada Miejska w Piasecznie, nałożyła na inwestorów obowiązek poprzedzenia realizacji nowych inwestycji „przeprowadzeniem bilansu chłonności gruntu i ilości wód opadowych do zagospodarowania oraz dostosować udział powierzchni biologicznie czynnej do możliwości zagospodarowania wód opadowych, zgodnie z bilansem”, jak również dopuściła możliwość odprowadzania „nadmiaru wód opadowych z działek do kanalizacji deszczowej po jej realizacji w ilości nie większej, niż ze zlewni naturalnej” (vide § 11 pkt 8 lit. d uchwały).

Zdaniem organu nadzoru, powyższych ustaleń uchwały, nie można uznać za określenie warunków zagospodarowania terenu, ani wprowadzenia ograniczeń w jego użytkowaniu, o których mowa

w art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p. Ponadto organ nadzoru wskazuje, iż nałożenie na inwestora obowiązku sporządzenia ww. badań, nie można również traktować, jako wymóg wynikający z przepisów odrębnych, np. wymogu, o którym mowa w art. 34 ust. 3 pkt 4 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 z późn. zm.). Zgodnie z ww. artykułem, do projektu budowlanego, załącza się „w zależności od potrzeb wyniki badań geologiczno-inżynierskich oraz geotechniczne warunki posadowienia obiektów budowlanych”. O sporządzeniu i dołączeniu do wniosku o pozwolenie na budowę ww. badań, decyduje właściwy organ, który wydaje decyzję o pozwoleniu na budowę, nie zaś rada, w ustaleniach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wskazać przy tym należy, iż powyższy obowiązek nie wynika także z przepisów rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie ustalania geotechnicznych warunków posadowiania obiektów budowlanych (Dz. U. z 2012 r. poz. 463). Tym samym Rada Miejska w Piasecznie, poprzez ustalenia zawarte w § 11 pkt 8 lit. a i lit. d uchwały, naruszyła art. 15 ustawy o p.z.p.

Podjmując przedmiotową uchwałę, Rada Miejska w Piasecznie, w § 7 pkt 4 uchwały, ustaliła „dopuszczenie zachowania, bieżącej konserwacji, przebudowy, **rozbudowy i nadbudowy istniejącej zabudowy**: (...) b) **o funkcji niezgodnej z przeznaczeniem, do czasu jej rozbiórki**”, jako jedną z **zasad ochrony i kształtowania ład przestrzennego**. Powyższe „dopuszczenia”, zachowania zabudowy o funkcji niezgodnej z przeznaczeniem terenu, zawarte zostały również w ustaleniach, o których mowa w: § 16 ust. 2 pkt 7, § 17 ust. 2 pkt 8 i § 18 ust. 2 pkt 7 uchwały. Tym samym odnoszą się one do terenów oznaczonych symbolami: 1 – 4U, 1 – 3MN/U oraz 1 – 9MN. Tymczasem, stosownie do dyspozycji art. 3 pkt 6 ustawy Prawo budowlane, „*Ilekroć w ustawie jest mowa o: (...) 6) budowie – należy przez to rozumieć wykonanie obiektu budowlanego w określonym miejscu, a także odbudowę, rozbudowę, nadbudowę obiektu budowlanego*”. Biorąc pod uwagę powyższe wskazać należy, iż skoro rozbudowa, jak i nadbudowa obiektu budowlanego, w świetle przepisów Prawa budowlanego, jest budową, to dopuszczenie do **rozbudowy i nadbudowy istniejącej zabudowy, o funkcji niezgodnej z przeznaczeniem terenu, na którym ten obiekt się znajduje, jest równoznaczne z dopuszczeniem budowy obiektów budowlanych o funkcji niezgodnej z ustalonym przeznaczeniem terenu.**

Organ nadzoru wskazuje, iż stosownie do wymogu art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. „*W planie miejscowym określa się obowiązkowo: 1) przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania*”. Powyższe wynika również z § 4 pkt 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., zgodnie z którym „*ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów powinny zawierać określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania, a także symbol literowy i numer wyróżniający go spośród innych terenów*”. Ponadto, na podstawie art. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. „*Ilekroć w ustawie jest mowa o: 1) „ładzie przestrzennym” – należy przez to rozumieć takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnić w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne*”.

Z ustaleń szczegółowych dla poszczególnych terenów wynika, że dopuszczenie rozbudowy i nadbudowy obiektów budowlanych, o funkcji niezgodnej z ustalonym przeznaczeniem oraz niezgodnie z wyznaczonymi liniami zabudowy, jest możliwe na wyszczególnionych powyżej terenach, obejmujących większość obszaru objętego planem miejscowym. Co prawda z ustaleń § 7 pkt 4 uchwały, wynika, iż owa rozbudowa i nadbudowa „*istniejącej zabudowy, o funkcji niezgodnej z przeznaczeniem*” trwać ma „*do czasu rozbiórki*”, jednakże z ustaleń § 14 uchwały, nie wynika zarówno sposób, jak i termin użytkowania „*dotychczasowej zabudowy o funkcji niezgodnej z przeznaczeniem*”. Tym samym sformułowanie „*do czasu rozbiórki*”, stanowi normę otwartą i ma charakter warunkowy. Normę otwartą, wobec braku ustaleń sposobu użytkowania, stanowi także określenie „*funkcja niezgodna z przeznaczeniem*”. Stosowanie zarówno norm otwartych,

jak i zapisów o charakterze warunkowym, jest niedopuszczalne w planie i narusza tym samym art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p. stanowiący, że „ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w planie miejscowym” oraz art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego, i jako taki, powinien zawierać w swojej treści bezwzględnie obowiązujące normy, takie jak nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu i zabudowie terenów nim objętych.

Brak ustalenia „funkcji niezgodnej z przeznaczeniem”, jaką pełni dopuszczona do zachowania istniejąca zabudowa, z możliwością rozbudowy i nadbudowy, przy równoczesnym braku wskazania terminu jej rozbiórki, oznacza, że w planie nie ustalono faktycznie dopuszczalnego przeznaczenia terenów, co tym samym narusza art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. Powyższe dopuszczenia trudno również zakwalifikować, jako spełniające wymagania, o których mowa w: art.art. 1 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 1, w zw. z art. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p.

Z powyższych względów, organ nadzoru uznał za konieczne stwierdzenie nieważności ustaleń planu zawartych w § 7 pkt 4 lit. b uchwały, **w zakresie, w jakim plan ten dopuszcza do rozbudowy i nadbudowy istniejącej zabudowy o funkcji niezgodnej z przeznaczeniem.**

Ponadto organ nadzoru, wskazuje, iż „zakaz dokonywania podziałów, które spowodowałyby konieczność urządzania nowych zjazdów z drogi głównej”, ustalony w § 12 pkt 10 uchwały, nie ma podstaw prawnych. Na podstawie art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p., w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego ustala się zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym. Przepis ten nie upoważnia do ustanawiania zakazu podziału terenu. Ustanawiając, w omawianym przepisie, regulację odnoszącą się do podziałów nieruchomości (zakazu podziałów), Rada naruszyła tym samym dyspozycję art. 15 ustawy o p.z.p., wykraczając poza zakres delegacji ustawowej określającej przedmiot, który ustawodawca przekazał radzie do regulacji w ramach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wkroczyła również w sferę uprawnień ustawowo zastrzeżonych dla organu wykonawczego gminy, bowiem to wójt, burmistrz albo prezydent miasta po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego decyduje, czy podział jest dopuszczalny, czy też nie. O tym, jakiej wielkości działka może być wydzielona będzie decydować możliwość zrealizowania, na proponowanej do wydzielenia działce, określonego planem przeznaczenia terenu oraz możliwość zrealizowania określonych planem warunków zabudowy, co oceniane będzie w postępowaniu administracyjnym. Wprowadzenie w uchwale zapisów ograniczających podziały nieruchomości, powoduje sprzeczność pomiędzy zapisami ustawowymi, a aktem prawa miejscowego.

Organ nadzoru stwierdza również, iż część ustaleń przedmiotowego planu miejscowego, pozostaje w sprzeczności z wcześniejszymi unormowaniami, zawartymi w uchwale tego samego organu podjętej w sprawie uchwalenia 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. oraz Nr 1151/XXXIX/2009 z dnia 23 września 2009 r.). 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 szczególności 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. 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.

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 miasta i gminy Piaseczno (wraz z załącznikiem mapowym), wynika w sposób jednoznaczny, iż ustalenia przedmiotowego planu miejscowego, dla jednostki terenowej 1ZL (tereny lasów), pozostają w sprzeczności z ustaleniami studium. Wskazać przy tym trzeba, iż Rada Miejska w Piasecznie, 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 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 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 1222/XLI/2009 Rady Miejskiej w Piasecznie z dnia 18 listopada 2009 r. w sprawie *przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miasta Piaseczno dla obszaru ograniczonego od południa, zachodu i północy granicą administracyjną miasta Piaseczno oraz od wschodu ulicą Okrężną*”, winien nie tylko nie naruszać, ale i być zgodny z ustaleniami studium miasta i gminy Piaseczno. Zatem w przedmiotowym przypadku istota jest zgodność nie zaś brak „kolizji” z ustaleniami studium.

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, 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 leśne, terenu oznaczonego w planie symbolem 1 ZL, o którym mowa w § 20 uchwały, jest niezgodne z ustaleniami studium, które definiują tereny te, z przeznaczeniem pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną i usługową.

Obowiązujące Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Piaseczno, składa się m.in. z części testowej opracowanej w dwóch tomach (stanowiącej załącznik Nr 1 do uchwały) oraz z części graficznej, tj. rysunku studium pn. „*Kierunki zagospodarowania przestrzennego - zmiana*”, stanowiącej załącznik Nr 7 do uchwały Nr 1151/XXXIX/2009 (w sprawie zmiany studium).

Organ nadzoru wskazuje, że w części tekstowej studium, zawartej w Tomie II pn. „*Kierunki zagospodarowania przestrzennego*”, Dział VI pn. „*Strefy polityki przestrzennej*”, określone zostały kierunkowo trzy strefy polityki przestrzennej w obrębie gminy Piaseczno, tj.: strefa „A” stanowiąca strefę intensywnego rozwoju wielofunkcyjnego, strefa „B” stanowiąca strefę ekstensywnego rozwoju wielofunkcyjnego z dominacją zabudowy jednorodzinnej oraz strefę „C” - ekstensywnego rozwoju mieszkalnictwa jednorodzinnego i rozwoju usług turystycznych. Obszar objęty planem zaliczony został do strefy „B”. Zgodnie z ustaleniami studium zawartymi w Dziale VI.2., w strefie „B”, przewiduje się m.in. „*Dynamiczny rozwój funkcji mieszkaniowej, w formie zabudowy jednorodzinnej*”, zaś w dalszych ustaleniach (Dział VI.2.1. pn. „*Planowana struktura funkcjonalno przestrzenna strefy B*”), na terenie strefy „B”, wyznacza się szereg obszarów o dominujących funkcjach, w tym tereny mieszkalnictwa jednorodzinnego, oznaczone na rysunku studium przedstawiającym kierunki zagospodarowania przestrzennego, symbolem „MN”.

Tymczasem, stosownie do ustaleń zawartych w § 20 uchwały oraz na rysunku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, teren oznaczony symbolem 1ZL, stanowi teren lasów, dla których ustalono „*zakaz lokalizowania wszelkiej zabudowy z wyjątkiem obiektów służących gospodarce leśnej*” (vide § 20 ust. 2 pkt 1 uchwały), podczas gdy z ustaleń części tekstowej i graficznej studium, wynika, iż stanowią one „*tereny mieszkalnictwa jednorodzinnego*” (jednostka terenowa MN).

W ocenie organu nadzoru, wskazana powyżej sprzeczność pomiędzy ustaleniami planu a studium, stanowi o naruszeniu art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 oraz art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., co stanowi przesłankę do stwierdzenia nieważności ustaleń planu miejscowego, w odniesieniu do jednostki terenowej 1ZL.

Z powyższych względów, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr 1012/XXXV/2013 z dnia 12 czerwca 2013 r., w części dotyczącej ustaleń:

- § 7 pkt 4 lit. b uchwały, w zakresie w jakim dopuszcza do rozbudowy i nadbudowy istniejącej zabudowy o funkcji niezgodnej z przeznaczeniem;
- § 7 pkt 9 lit. a uchwały;
- § 8 ust. 1 pkt 5 lit. b uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) wymagają uzyskania pozwolenia wodno prawnego (...)”;
- § 8 ust. 1 pkt 5 lit. d uchwały, w zakresie sformułowania: „(na podstawie pozwolenia wodno-prawnego)”;
- § 11 pkt 4 uchwały;
- § 11 pkt 5 uchwały;
- § 11 pkt 8 lit. a uchwały;
- § 11 pkt 8 lit. d uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) w ilości nie większej, niż ze zlewni naturalnej”;
- § 11 pkt 9 lit. e uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) w uzgodnieniu i na warunkach określonych przez właściwego operatora systemu elektroenergetycznego (...)”;
- § 11 pkt 10 lit. h uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) lub w miejscu uzgodnionym z zarządzającym siecią gazową”;
- § 11 pkt 10 lit. j uchwały, w zakresie sformułowania: „ (...) na koszt inwestora budowy (...)”;
- § 12 pkt 10 uchwały;
- § 20 uchwały oraz załącznika graficznego, dla terenu oznaczonego symbolem 1ZL,

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. Dariusz Piątek

Wicewojewoda Mazowiecki

