



WOJEWODA MAZOWIECKI
Nr LEX-I.4131.80.2014.MZ1

Warszawa, 24 czerwca 2014 r.

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, 645 i 1318, z 2014 r. poz. 379)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 521/XLI/2014 Rady Gminy Lesznów z dnia 30 maja 2014 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Lesznów dla części obrębu Mroków - obszar I”, w części dotyczącej ustaleń § 14 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) z wyjątkiem terenu P/U (...)”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 maja 2014 r., Rada Gminy Lesznowola podjęła uchwałę Nr 521/XLI//2014 „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Lesznowola dla części obrębu Mroków – obszar I”.

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. Artykuł 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.

Ustawa o p.z.p. zgodnie z dyspozycją art. 1 ust. 1 określa „1) zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej,

2) zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy - przyjmując ład przestrzenny i zrównoważony rozwój za podstawę tych działań”.

Zasady sporządzania planu miejscowego rozumiane jako wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy, dotyczące m.in. zawartych w akcie planistycznym ustaleń [vide Z. Niewiadomski (red.), Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Warszawa 2004, s. 253], określa m.in. art. 15 ustawy o p.z.p.

Na wstępie tej części uzasadnienia wskazać należy, że zakres przedmiotowy władztwa planistycznego gminy w ramach, którego ma ona możliwość wpływu na sposób wykonywania prawa własności, przez właścicieli i użytkowników terenów objętych ustaleniami planu miejscowego, nie jest nieograniczony i został szczegółowo określony w ustawie o p.z.p. poprzez wskazanie obowiązkowej i fakultatywnej (dopuszczalnej) treści planu miejscowego (art. 15 ust. 2 i 3) oraz w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), w szczególności zaś w jego ustaleniach zawartych w § 3, 4 i 7.

Oznacza to, że nie każde rozstrzygnięcie związane swobodnie z przeznaczeniem, zagospodarowaniem i użytkowaniem terenu może być włączone do ustaleń planu, a jedynie takie, które mieści się ściśle w ramach tego, co ustawa określa ogólnie, jako ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenia inwestycji celu publicznego i określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu, a konkretnie wylicza w art. 15, natomiast ww. rozporządzenie doszczegóławia, jako nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów, określone w § 4 tego rozporządzenia. W szczególności, wobec zasady hierarchiczności źródeł prawa, przedmiotem regulacji planu nie mogą być kwestie, które podlegają regulacjom aktów wyższego rzędu, ani tym bardziej regulacje planu nie mogą być z nimi sprzeczne.

Organ nadzoru stwierdza, iż część ustaleń przedmiotowego planu miejscowego, pozostaje w sprzeczności z wcześniejszymi unormowaniami, zawartymi w uchwale tego samego organu Nr 30/IV/2011 z dnia 15 marca 2011 r., podjętej w sprawie uchwalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Lesznówola, zmienionej uchwałą Nr 482/XXXVIII/2014 z dnia 24 stycznia 2014 r. Wiążący charakter studium wynika nie tylko z przepisu art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1, art. 17 pkt 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.

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.

Z przeprowadzonej przez organ nadzoru analizy treści Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Lesznówola (wraz z załącznikiem mapowym), wynika w sposób jednoznaczny, iż ustalenia przedmiotowego planu miejscowego, w zakresie dotyczącym dopuszczenia lokalizacji obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży większej niż 2000 m² w obrębie jednostki terenowej oznaczonej symbolem P/U, naruszają ustalenia studium. Wskazać przy tym trzeba, iż Rada Gminy Lesznówola, 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 187/XV/2008 Rady Gminy Lesznówola z dnia 4 marca 2008 r. „*w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Lesznówola dla części obrębu Mroków*”, 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 Lesznówola. 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.), a także obszary, dla których obowiązkowe jest sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na podstawie przepisów odrębnych, w tym obszary rozmieszczenia obiektów handlowych (art. 10 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p.).

Analiza ustaleń planu miejscowego, prowadzi do wniosku, że możliwość lokalizowania obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m² na terenie jednostki terenowej oznaczonej symbolem P/U, o której mowa w § 14 uchwały, jest niezgodna z ustaleniami studium. Część II tekstu Studium, określa bowiem w Dziale I, Rozdział 10 pn. „*Obszary, dla których istnieje obowiązek sporządzania planów miejscowych oraz obszary, dla których gmina zamierza sporządzić plany miejscowe*”. Z Rozdziału 10.1 pn. „*Obowiązek sporządzenia m.p.z.p. na podstawie przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*”, wynika, że „*W studium nie wyznacza się obszarów, na których rozmieszczone będą obiekty handlowe o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m², z zastrzeżeniem zapisów zawartych w rozdziale 4.3.2. na terenie UP i U/Z*”. Z powyższych ustaleń studium, wynika więc możliwość lokalizacji obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m² na terenach oznaczonych w studium symbolami UP oraz U/Z, o których mowa powyżej, zawartych w Rozdziale 4.3.2. studium, odnoszącym się jedynie do terenu sołectw: Mysiadło i Nowa Iwiczna. Co więcej dopuszczenie do lokalizacji ww. obiektów, jest możliwe dopiero w oparciu o uchwałę Rady Gminy Lesznówola Nr 482/XXXVIII/2014 z dnia 24 stycznia 2014 r. Tym samym, na pozostałych obszarach gminy nie wyznaczono obszarów, na których rozmieszczone będą obiekty handlowe o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m².

Biorąc pod uwagę wskazane powyżej ustalenia planu, uznać należy, że uchwała narusza przepisy art. 15 ust. 1, art. 17 pkt 4, art. 20 ust. 1, w związku z art. 9 ust. 4 ustawy o p.z.p., co uzasadnia

konieczność stwierdzenia nieważności § 14 uchwały, w zakresie w jakim dopuszcza do lokalizacji obiektów handlowych, o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m² na terenie oznaczonym P/U.

Wziąwszy powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr 521/XLI/2014 Rady Gminy Lesznów z dnia 30 maja 2014 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Lesznów dla części obrębu Mroków – obszar I”, w części dotyczącej ustaleń § 14 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) z wyjątkiem terenu P/U (...)”, 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
Jacek Kozłowski

