



WOJEWODA MAZOWIECKI
Nr LEX-I.4131.145.2014.BŁ

Warszawa, 28 października 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, 1318 i z 2014 r. poz. 379 i 1072)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLI/381/2014 Rady Gminy Michałowice z dnia 30 września 2014 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Michałowice obszaru „Wiejska” w Regulach, w części tekstowej oraz graficznej, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 1.MW i 2.MW, stanowiących teren zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej.

UZASADNIENIE

Rada Gminy Michałowice, na sesji w dniu 30 września 2014 r., podjęła uchwałę Nr XLI/381/2014 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Michałowice obszaru „Wiejska” w Regulach. Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz na podstawie 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.”.

W myśl 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.

Wiążący charakter studium wynika z przepisu art. 9 ust. 4 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „*Ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych*”, ale również z przepisu art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „*Wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem*” oraz 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 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 stwierdzenia, że plan miejscowy 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. 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 podobnie zresztą jak naruszenie określonych w studium wskaźników (tzw. parametrów urbanistycznych).

Analiza rysunku studium, przedstawiająca kierunki rozwoju przestrzennego wraz z legendą, oraz tekstu studium, prowadzi do wniosku, iż wbrew opisanej powyżej zasadzie, ustalenia planu odnoszące się do jednostek terenowych: 1.MW i 2.MW (teren zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej) pozostają w sprzeczności z ustaleniami zawartymi w uchwale tego samego organu z dnia 28 marca 2011 r. Nr V/26/2011 w sprawie uchwalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Michałowice.

Zgodnie z częścią graficzną studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (rysunek podstawowy: Struktura funkcjonalna – przestrzenna, skala 1:10000, Część C) obszary oznaczone w planie symbolami 1.MW i 2.MW, zostały określone jako tereny zabudowy mieszkaniowo-usługowej (MU). Z kolei z analizy części tekstowej studium, w szczególności zaś z jego ustaleń zawartych w „Kierunkach zagospodarowania przestrzennego – ustalenia szczegółowe dla obszarów o różnych kierunkach przeznaczenia” – Część A2 pkt. 9.3, str. 121, jednoznacznie wynika, że podstawowe kierunki przeznaczenia terenów zabudowy mieszkaniowo-usługowej (MU) to: „- *intensywna zabudowa jednorodzinna o mieszanych funkcjach mieszkaniowo-usługowych, z przewagą handlu detalicznego i usług komercyjnych (głównie o zasięgu lokalnym) wraz z układem ulic lokalnych i dojazdowych; - usługi publiczne: szkoły, przedszkola, ośrodki zdrowia, obiekty sportowe; - zieleń ogólnodostępna z urządzeniami sportowo-rekreacyjnymi, placami zabaw itp., zieleń izolacyjna; - sieci, obiekty i urządzenia infrastruktury technicznej.*”.

Charakter zabudowy mieszkaniowo – usługowej (MU), ustalono w studium, jako „*Zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna i usługowa o największej koncentracji, głównie zorganizowana w osiedla, na trasie kolejki WKD i wzdłuż najważniejszych dróg publicznych; z uwagi na występujące w gminie walory przyrodnicze (tereny wolne od zabudowy) oraz bariery komunikacyjne usługi rozwijają się w skupiskach, tworząc centra, ulice i pasáže handlowe.*”.

Dla terenów MU w studium ustalono również parametry zabudowy i kształtowania terenu: „- *maksymalna intensywność zabudowy dla terenu - 0,8; - maksymalna wysokość budynków -12m. - min. Powierzchnia działki nowotworzonej – 800m². - maksymalna powierzchnia zabudowy – 50%.*” (vide tekst studium str. 121).

Tymczasem w planie miejscowym, w ramach jednostek terenowych 1.MW i 2.MW, ustalono **przeznaczenie podstawowe: zabudowa mieszkaniowa wielorodzinna** (vide § 18 ust. 1 pkt 1 uchwały), podczas gdy jak wyżej wskazano studium przeznacza te tereny pod zabudowę mieszkaniowo-usługową. Zaznaczyć przy tym należy, iż chodzi tu o zabudowę mieszkaniową jednorodziną, nawet w ustaleniach studium zawierających wytyczne do planów miejscowych (tekst studium str. 122), nie ma mowy o realizacji zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej na tych

terenach. Co więcej dla terenów MU w studium ustalono wskaźniki kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenów, w tym m.in. **maksymalną intensywność zabudowy na poziomie 1,0** (vide § 18 ust. 4 pkt 2 uchwały), podczas gdy maksymalną intensywność zabudowy w studium określono na poziomie 0,8.

Z przytoczonych powyżej ustaleń części tekstowej oraz graficznej studium wynika, że na terenie MU nie jest możliwa zabudowa mieszkaniowa wielorodzinna, co stanowi o naruszeniu art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. Naruszenie powyższych przepisów dotyczy również ustalonej maksymalnej intensywności zabudowy na poziomie 1,0, podczas gdy studium wskazuje, że powinna ona wynosić 0,8. Wskazać przy tym należy, iż z przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. wynika, że wskaźnik maksymalnej intensywności zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, jest obligatoryjnym elementem ustaleń planu miejscowego.

Zdaniem organu nadzoru, ustalenia studium w brzmieniu: „*Niniejsze Studium określa przeznaczenie terenów o powierzchni co najmniej 1 ha. Szczegółowe rozstrzygnięcia dotyczące przeznaczenia poszczególnych działek oraz terenów o powierzchni mniejszej niż 1ha powinny następować w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Zasięgi wydzieleń terenowych należy traktować orientacyjnie. Stanowią one wytyczne do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i należy je w nich uszczegółwić. Dopuszcza się doprecyzowanie w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego granic pomiędzy terenami o różnych funkcjach, oznaczonych na rysunku Studium jako linie rozgraniczające tereny – do uszczegółowienia w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego.*” (str. 110), nie uzasadniają w żaden sposób wprowadzania zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej dla terenów, dla których studium jej nie przewiduje. W przedmiotowym przypadku nie mamy więc do czynienia z przesunięciem „zasięgów wydzieleń terenowych”, a z zupełną zmianą kierunku przeznaczenia terenu oznaczonego w studium symbolem MU. Jeżeli wolą rady gminy było, by teren MU przeznaczyć pod zabudowę wielorodzinną, przy zachowaniu takich wskaźników zagospodarowania to najpierw należało zmienić studium w tym zakresie.

Zgodnie z wymogiem art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., **każde naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego**, oraz istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. A zatem w przepisie tym ustawodawca jednoznacznie wskazał, iż każde naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego (bez jego wartościowania) wywołuje sankcje w postaci konieczności stwierdzenia nieważności uchwały, bez ich wartościowania z uwagi na stopień naruszeń, i to właśnie te naruszenia, legły u podstaw wydanego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XLI/381/2014 Rady Gminy Michałowice z dnia 30 września 2014 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Michałowice obszaru „Wiejska” w Regulach, w części tekstowej oraz graficznej, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 1.MW i 2.MW, stanowiących teren zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, 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