



WOJEWODA MAZOWIECKI  
Nr LEX-I.4131.148.2014.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/379/2014 Rady Gminy Michałowice z dnia 30 września 2014 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Michałowice obszaru „Brzozowa” w Pęcicach Małych.

## UZASADNIENIE

Rada Gminy Michałowice, na sesji w dniu 30 września 2014 r., podjęła uchwałę Nr XLI/379/2014 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Michałowice obszaru „Brzozowa” w Pęcicach Małych. 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 jednostki terenowej US (teren zabudowy usług sportu i rekreacji) 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) obszar oznaczony w planie symbolem US, został określony jako teren zieleni urządzonej (ZP). 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. 136, jednoznacznie wynika, że podstawowe kierunki przeznaczenia terenów zieleni urządzonej (ZP) to: „- tereny zieleni urządzonej z dostępem publicznym (w tym: skwery i parki osiedlowe, ponadlokalne parki gminne); - zielen izolacyjna, lasy i zadrzewienia; - wody płynące i zbiorniki wodne; - urządzenia służące ochronie przeciwpowodziowej i ochronie środowiska.”.

Z kolei w ramach ustaleń dotyczących dopuszczalnych kierunków przeznaczenia terenów, ustalono dopuszczalny zakres zmian przeznaczenia, pod: „1) urządzenia i obiekty terenowe związane ze sportem i rekreacją; 2) ogródki jordanowskie; 3) utrzymanie istniejących terenów rolniczych oraz użytków zielonych; 4) drogi obiekty służące ochronie środowiska oraz elementy systemów infrastruktury technicznej, za wyjątkiem obiektów gospodarki odpadami”, oraz wprowadzono ograniczenia zmian przeznaczenia:

- „udział terenów trwale zainwestowanych / nie wliczając terenów zajętych przez urządzenia infrastruktury technicznej/ w obrębie obszaru wyznaczonego na rysunku studium nie może przekraczać 20% jego powierzchni;
- **zakaz zabudowy.**”.

Dla takich terenów w studium ustalono również **minimalną powierzchnię biologicznie czynną na poziomie 80%**. Co więcej, tereny oznaczone w studium symbolem ZP, zaliczono do stref terenów otwartych (Kierunkach zagospodarowania przestrzennego – ustalenia szczegółowe dla obszarów o różnych kierunkach przeznaczenia” – Część A2 pkt. 9.3, str. 109), dla których kierunki zagospodarowania obejmują: „zwiększenie powierzchni terenów zieleni urządzonej, oznaczonej symbolem ZP (...)” (vide tekst studium str. 146).

Tymczasem w planie miejscowym, w ramach jednostki terenowej US, oprócz przeznaczenia podstawowego jakim jest „zabudowa usług sportu i rekreacji” (vide § 17 ust. 1 pkt 1 uchwały),



ustalono przeznaczenie uzupełniające: „*zabudowa usługowa z zakresu usług oświaty, kultury i gastronomii*” (vide § 17 ust. 2 pkt 1 uchwały). Dopuszczono również realizację *świątlicy oraz budynków gospodarczych i garaży* (vide § 17 ust. 3 uchwały). Dla ww. zabudowy ustalono wskaźniki kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenów, w tym m.in. **minimalną powierzchnię biologicznie czynną na poziomie 40%** powierzchni działki budowlanej (vide § 17 ust. 5 pkt 5 uchwały), podczas gdy w studium wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej określony został na poziomie 80 %.

Z przytoczonych powyżej ustaleń części tekstowej oraz graficznej studium wynika, że na terenie US nie jest możliwa zabudowa usługowa z zakresu usług oświaty, kultury i gastronomii czy realizacja świątlicy oraz budynków gospodarczych i garaży, 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 ustalonego minimalnego wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej określonego na poziomie 40%, podczas gdy studium wskazuje, że powinien on wynosić 80%. Wskazać przy tym należy, iż z przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. wynika, że minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej 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 uszczegółowić. 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 na terenach, dla których studium ewidentnie jej zakazuje. W przedmiotowym przypadku nie mamy więc do czynienia z przesunięciem „zasięgów wydzieleń terenowych”, a z zupełną zmianą kierunku przeznaczenia terenu oznaczonego w studium symbolem ZP. Zgodnie z wyznaczonymi na rysunku planu miejscowego liniami zabudowy, teren ten w całości można zabudować, przy zachowaniu 40% udziału powierzchni biologicznie czynnej. Jeżeli wolą rady gminy było, by teren US przeznaczyć pod tego rodzaju zabudowę, 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, 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. Mając na uwadze fakt, iż owe uchybienia dotyczą zarówno części tekstowej, jak i graficznej w odniesieniu do jednostki terenowej, zajmującej de facto 70% powierzchni planu miejscowego to niezbędnym jest stwierdzenie nieważności uchwały w całości. Wskazać przy tym należy, że stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w całości, umożliwi zastosowanie art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p. w odpowiednim zakresie.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XLI/379/14 Rady Gminy Michałowice z dnia 30 września 2014 r. w sprawie *miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Michałowice obszaru „Brzozowa”*

w *Pęcicach Małych*, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, 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*



