



WOJEWODA MAZOWIECKI
Nr LEX-I.4131.165.2014.MZ1

Warszawa, 20 listopada 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 i 1072)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 1565/LI/2014 Rady Miejskiej w Piasecznie z dnia 15 października 2014 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi Baszkówka etap I”, w części dotyczącej ustaleń:

- § 6 pkt 6 uchwały;
- § 32 uchwały oraz w części graficznej, w zakresie terenów oznaczonych symbolami: 1MN, 2MN i 3MN, usytuowanych w granicach Warszawskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 15 października 2014 r. Rada Miejska w Piasecznie podjęła uchwałę Nr 1565/LI/2014 „w sprawie uchwalenia MIEJSCOWEGO PLANU ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO części wsi Baszkówka ETAP 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.), 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.

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 jakiegokolwiek 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*”. Powyższe oznacza, że przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały, 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).

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.

Tymczasem w ustaleniach, o których mowa w § 6 pkt 6 uchwały, zawarto ustalenia w brzmieniu: „*Ileokroć w uchwale jest mowa o: (...) 6) wskaźniku intensywności zabudowy należy przez to rozumieć stosunek sumy powierzchni wszystkich kondygnacji nadziemnych budynków zlokalizowanych na działce, liczony po zewnętrznym obrysie murów, do powierzchni działki;*”.

Zdaniem organu nadzoru wskazane uregulowanie uchwały wykracza poza przyznaną kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Definiując w § 6 pkt 6 uchwały, pojęcie wskaźnika intensywności zabudowy, zmodyfikowano definicję ustawową, bowiem pojęcie to zostało zawarte w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym: „*W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) 6) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej (...)*”.

Podkreślić również należy, iż z literalnego brzmienia art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. wynika, że intensywność zabudowy określa wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej. Tak sformułowany przepis ustawy nie pozostawia w zasadzie wątpliwości, że intensywność zabudowy powinna być określona z uwzględnieniem całkowitej zabudowy, a nie tylko tej, która odnosi się do kondygnacji nadziemnych. Tym samym stosowany w urbanistyce i budownictwie wskaźnik intensywności zabudowy stanowi stosunek powierzchni całkowitej wszystkich kondygnacji budynków do powierzchni terenu działki (*vide* wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 kwietnia 2012 r., sygn. akt II OSK 162/12, Wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu: z dnia 25 września 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 489/13; z dnia 17 lipca 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 378/13, wszystkie opubl.: orzeczenia.nsa.gov.pl). Pojęcie kondygnacji zostało zdefiniowane w § 3 pkt 16 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 75, poz. 690 z późn. zm.). Zgodnie z ww. przepisem ileokroć jest mowa o kondygnacji „*należy przez to rozumieć poziomą nadziemną lub podziemną część budynku, zawartą pomiędzy powierzchnią posadzki na stropie lub najwyżej położonej warstwy podłogowej na gruncie a powierzchnią posadzki na stropie bądź warstwy*

osłaniającej izolację cieplną stropu, znajdującego się nad tą częścią budynku, przy czym za kondygnację uważa się także poddasze z pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi oraz poziomą część budynku stanowiącą przestrzeń na urządzenia techniczne, mającą średnią wysokość w świetle większą niż 2 m; za kondygnację nie uznaje się nadbudówek ponad dachem, takich jak maszynownia dźwigu, centrala wentylacyjna, klimatyzacyjna lub kotłownia". Przepisy ww. rozporządzenia dzielą, więc kondygnację na podziemną, o której mowa również w § 3 pkt 17 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie [kondygnacja zagłębiona ze wszystkich stron budynku, co najmniej do połowy jej wysokości w świetle poniżej poziomu przylegającego do niego terenu, a także każdą usytuowaną pod nią kondygnację] oraz nadziemną o której mowa także w § 3 pkt 18 rozporządzenia [każda niebędąca kondygnacją podziemną].

Zdaniem organu nadzoru regulując kwestie związane z intensywnością zabudowy organ stanowiący gminy nie mógł nakazać określania stosunku powierzchni zabudowy tylko kondygnacji nadziemnych i to dodatkowo względem powierzchni działki, nie zaś powierzchni działki budowlanej, bowiem ustawodawca w przepisach rangi ustawowej określił już sposób ustalania wskaźnika intensywności zabudowy, a zatem organ uchwałodawczy nie był uprawniony do regulowania tej kwestii w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego w sposób odmienny. Kwestionowany przepis uchwały stanowi nie tylko niezgodną z prawem modyfikację postanowień ustawowych, ale również w sposób nieuzasadniony rozszerza kompetencję organu uchwałodawczego gminy. Tym samym naruszono zasady sporządzania planu, pojmowane jako merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy w zakresie zawartości ustaleń planu.

Zdaniem organu nadzoru parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny być precyzyjne, konkretnie określone, zawężające pole interpretacji, aby nie mogły być rozumiane zbyt szeroko przez organy stosujące prawo.

Reasumując, Rada Miejska w Piasecznie w ustaleniach, o których mowa w § 6 pkt 6 uchwały, zdefiniowała pojęcie, które stanowi modyfikację „legalnej definicji” zawartej w ustawie o p.z.p. podczas gdy przepisy ustawy o p.z.p., nie dają podstaw do przyjęcia, że organy samorządu terytorialnego zostały upoważnione do modyfikowania zawartych w tej ustawie definicji. Biorąc pod uwagę powyższe niezbędnym jest stwierdzenie nieważności ww. jednostki redakcyjnej uchwały.

Zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p. „*Wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium (...) odnoszącymi się do obszaru objętego planem*”.

Organ nadzoru dokonując kontroli przedmiotowej uchwały stwierdził, iż część ustaleń planu miejscowego, jest niezgodna z ustaleniami 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. i zmieniająca uchwała 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, iż 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 do stwierdzenia nienaruszalności 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.

Z przeprowadzonej przez organ nadzoru analizy treści podjętej uchwały, wynika w sposób jednoznaczny, iż ustalenia planu miejscowego, dla jednostek terenowych: 1MN, 2MN i 3MN zostały sformułowane z naruszeniem ustaleń studium. Rada Miejska w Piasecznie, podejmując przedmiotową uchwałę, związana była treścią art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. w brzmieniu obowiązującym po nowelizacji 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”, bowiem uchwalony plan miejscowy, procedowany był na podstawie uchwały Nr 251/XI/2011 Rady Miejskiej w Piasecznie z dnia 24 sierpnia 2011 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Pomimo jednak, iż uchwalony plan miejscowy winien nie pozostawać w kolizji z ustaleniami studium miasta i gminy Piaseczno, organy gminy przy opracowywaniu i uchwalaniu planu, stosownie do dyspozycji art. 9 ust. 4 ustawy o p.z.p., były nadal związane ustaleniami studium.

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).

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 wprawdzie m.in. „*Dynamiczny rozwój funkcji mieszkaniowej, w formie zabudowy jednorodzinnej*”, ale również „*wzmocnienie systemu przyrodniczego strefy*” oraz „*utrzymanie funkcji rolniczej i leśnej na wyznaczonych obszarach*”. 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 m.in.:

- „*tereny mieszkalnictwa jednorodzinnego*”, oznaczone na rysunku studium, przedstawiającym kierunki zagospodarowania przestrzennego, symbolem MN;
- „*tereny trwałych użytków zielonych z zadrzewieniami i zakrzewieniami w dolinach rzek – wyłączone spod zabudowy*” (RZ);
- „*tereny pozostałych użytków rolnych*” (R).

Z ustaleń studium zawartych w tym samym dziale wynika, iż „*W strukturze funkcjonalno przestrzennej strefy B dominują tereny mieszkalnictwa jednorodzinnego, które pasem o zmiennej szerokości ciągną się od granic południowo-zachodnich do granic północno-wschodnich gminy. Terenami wyraźnie wyróżniającymi się na tle terenów mieszkaniowych są: liniowe struktury terenów otwartych towarzyszące rzekom: Struga i Głóskówka na które składają się: tereny wód otwartych, trwałe użytki zielone z zadrzewieniami i zakrzewieniami, tereny do dolesień i lokalnie tereny turystyki, sportu i rekreacji,*” ponadto „*Na terenach trwałych użytków zielonych planuje się zachowanie obecnego stanu zagospodarowania, przy czym dopuszcza się adaptację tych terenów do funkcji rekreacyjnej. Na terenach pozostałych użytków rolnych, które znajdują się w systemie przyrodniczym, czyli w rejonie stawów w dolinie rzeki Głóskówki dopuszcza się dolesienie gruntów rolnych i nie dopuszcza się rozwoju innych funkcji towarzyszących.*”.

Zgodnie z ustaleniami Działu VII pn. „*System przyrodniczy*”, w celu zapewnienia ciągłości powiązań przyrodniczych oraz dla zachowania najcenniejszych fragmentów krajobrazu wyznaczono obszary tworzące system przyrodniczy obejmujący m.in. „*kompleksy trwałych użytków zielonych z zadrzewieniami, zakrzewieniami i zbiornikami wodnymi w dolinach rzek Jeziorki, Głóskówki, Strugi, w tym przede wszystkim położone w WOChK i Chojnowskim Parku Krajobrazowym wraz z otuliną*”.

Wskazać należy, iż zachodni fragment obszaru objętego planem miejscowym (tereny położone na wschód od rzeki Głóskówki), położone są w granicach Warszawskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu (WOChK) i stanowią w części tereny:

- trwałych użytków zielonych z zadrzewieniami i zakrzewieniami oznaczone symbolem „RZ”;
- pozostałych użytków rolnych „R”,

na których, zgodnie z przytoczonymi powyżej ustaleniami studium, nie przewiduje się możliwości zabudowy. Wyznaczona w studium granica terenów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową przebiega po granicy WOChK, tym samym zasięg przestrzenny terenów przeznaczonych pod zabudowę został ograniczony do granicy Warszawskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu. Tymczasem zgodnie z ustaleniami planu, tereny oznaczone symbolami: 1MN, 2MN i 3MN, zostały wyznaczone pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną (*quod vide* § 8 ust. 1, § 32 ust. 1 uchwały). Ponadto w § 32 ust. 2 pkt 2 uchwały, jako zasadę zagospodarowania ustalono: „stosowanie zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wolnostojącej lub bliźniaczej z wykluczeniem szeregowej dla terenów zlokalizowanych poza granicami WOChK oraz zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wolnostojącej dla terenów zlokalizowanych w całości w granicach WOChK, a także gdy minimum 50% powierzchni działki zlokalizowane jest w granicach WOChK”.

Organ nadzoru wskazuje, że skoro na podstawie art. 10 ust. 2 pkt 2 ustawy o p.z.p. „W studium określa się w szczególności: (...) 2) kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny wyłączone spod zabudowy”, którego konkretyzację zawiera § 6 pkt 2 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, zgodnie z którym 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, to skoro w Studium, obszary te nie zostały przeznaczone pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną, to dopuszczenie w planie miejscowym takiej zabudowy, stanowi o naruszeniu zasad jego sporządzenia.

Organ nadzoru wskazuje, że także z innych ustaleń studium wynika, brak możliwości realizacji zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej poza granicami WOChK. Stosownie do zapisów Działu VI.2.2.c. pn. „Zasady zagospodarowania terenów pozostałych funkcji w strefie B”, obowiązujące następujące ustalenia:

„Dla terenów trwałych użytków zielonych:

- Dopuszcza się adaptację dla funkcji rekreacji;
- Dopuszcza się realizację obiektów budowlanych związanych z gospodarką wodną, rybactwem śródlądowym i rekreacją wodną, preferując jednocześnie koncentrację obiektów związanych z rekreacją wodną w rejonach zwartej zabudowy miejscowości i posiadających dobre dowiązanie komunikacyjne;
- Preferuje się wyłączenie spod lokalizacji obiektów kubaturowych;
- Preferuje się ograniczenie zmiany użytkowania trwałych użytków zielonych na grunty orne, sady, szkółki, plantacje, uprawy ogrodnicze, lasy;
- Dopuszcza się realizację nowych sztucznych zbiorników wodnych;

Dla terenów pozostałych użytków rolnych:

- Dopuszcza się adaptację dla funkcji rekreacji;
- Dopuszcza się dolesienia;
- Dopuszcza się lokalizację zabudowy zagrodowej i związanej z obsługą rolnictwa dla gospodarstw rolnych o powierzchni min. 3 ha użytków rolnych (z czego ponad 80% na terenie gminy w gm. Piaseczno), z wyjątkiem terenów w granicach obszarów wspomagających system

przyrodniczy gdzie dopuszcza się ten typ zabudowy dla gospodarstw o wielkości powyżej 5 ha (z czego ponad 80% na terenie gminy Piaseczno);

- Preferuje się kształtowanie formy architektonicznej obiektów mieszkaniowych na zasadach określonych w rozdziale VI.2.2.b;
- Preferuje się lokalizację zabudowy w odległości min. 25 m od granicy lasów oraz 20 m od brzegów cieków naturalnych i zbiorników wodnych;
- Wyklucza się z zabudowy tereny narażone na osuwanie się mas ziemi w sołectwie Henryków, gdzie postuluje się wprowadzenie glebochronnych nasadzeń.”.

Powyższe 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 § 32 uchwały oraz rysunku planu w zakresie jednostek terenowych: 1MN, 2MN i 3MN usytuowanych w obrębie Warszawskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu.

Stanowisko organu nadzoru, w powyższym zakresie, dotyczące analogicznych zapisów studium było już przedmiotem rozważań Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie (wyrok z dnia 13 czerwca 2014 r., sygn. akt II OSK 784/14).

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. 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.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr 1565/LI/2014 Rady Miejskiej w Piasecznie z dnia 15 października 2014 r. „w sprawie uchwalenia MIEJSCOWEGO PLANU ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO części wsi Baszkówka ETAP I”, w części dotyczącej ustaleń:

- § 6 pkt 6 uchwały;
- § 32 uchwały oraz w części graficznej, w zakresie terenów oznaczonych symbolami: 1MN, 2MN i 3MN, usytuowanych w granicach Warszawskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu, 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