



WOJEWODA MAZOWIECKI  
LEX-I.4131.130.2015.BŁ

Warszawa, 12 czerwca 2015 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 VII/50/2015 Rady Gminy Michałowice z dnia 12 maja 2015 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Michałowice obszaru „Bodycha” w Regulach, stanowiącego zmianę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru „Reguły”, w części dotyczącej ustaleń:

- § 18 pkt 2 uchwały;
- § 18 pkt 3 lit. d uchwały;
- § 18 pkt 4 lit. a tiret drugie i trzecie uchwały;
- § 18 pkt 4 lit. h tiret drugie i trzecie uchwały.

## UZASADNIENIE

Rada Gminy Michałowice, na sesji w dniu 12 maja 2015 r., podjęła uchwałę Nr VII/50/2015 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Michałowice obszaru „Bodycha” w Regulach, stanowiącego zmianę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru „Reguly”. 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 2015 r. poz. 199 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 zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. Artykuł 94 Konstytucji RP stanowi, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych 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.

W myśl 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.

W przedmiotowej sprawie doszło do naruszenia, zasad sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego, co na mocy art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., oznacza konieczność wyeliminowania, części ustaleń uchwały (wskazanych w petitum rozstrzygnięcia nadzorczego) z obrotu prawnego.

Dokonując analizy przedmiotowej uchwały stwierdzono, że narusza ona ustalenia obowiązującego Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Michałowice, przyjętego uchwałą Nr V/26/2011 RG Michałowice w dniu 28 marca 2011 r.

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 nie tylko dokonuje się kwalifikacji poszczególnych obszarów gminy i ich przeznaczenia, ale również określa się m.in. minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne, co wynika wprost z § 6 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz. U. Nr 118, poz. 1233), zwanym dalej „rozporządzeniem w sprawie studium”. 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. Przedstawione stanowisko potwierdza orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego: „Ustalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, którego ustalenia muszą być zgodne z ustaleniami studium” (wyrok NSA z dnia 8 czerwca 2011 r., sygn. Akt I OSK 481/11, LEX nr 862582). Należy z tego wysnuć wniosek, że każde odstępstwo w planie miejscowym od zasad wyznaczonych w studium gminnym, prowadzące do jego niezgodności z polityką przestrzenną zawartą w studium, winno być poprzedzone nowelizacją uchwały w sprawie studium.

W ocenie organu nadzoru, określenie innego przeznaczenia terenu, czy też ustalenie innych wskaźników zagospodarowania terenu lub parametrów kształtowania zabudowy (tzw. parametrów urbanistycznych), w planie miejscowym niż w studium, należy zakwalifikować, jako naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego, co stanowi przesłankę do stwierdzenia jego nieważności w całości lub części (poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru podzielił m.in. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku: z dnia 2 października 2014 r., Sygn. akt II OSK 1599/14, z dnia 12 lutego 2013 r., Sygn. akt II OSK 2460/12).

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 działek o numerach ewidencyjnych 3 i 4/5 z obrębu Reguły 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 P/U, w skład którego wchodzi m.in. działki oznaczone numerami ewidencyjnymi 3 i 4/5 z obrębu Reguły, został określony jako **teren usługowo-handlowo-produkcyjny o dużej aktywności gospodarczej (UG)**. 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. 129, jednoznacznie wynika, że **podstawowe kierunki przeznaczenia** terenów usługowo-handlowo-produkcyjnych o dużej aktywności gospodarczej (UG) to: „- **nieuciążliwa produkcja, magazyny, bazy i składy, zgrupowania małych przedsiębiorstw usługowo-handlowo – produkcyjnych w obiektach restrukturyzowanych jednostek gospodarczych,**



handel hurtowy i giełdowy, - centra logistyczne, tereny transportu samochodowego, węzły i inne urządzenia obsługi transportu pasażerskiego wraz z towarzyszącą infrastrukturą hotelowo-gastronomiczną, stacje paliw wraz z zapleczem usługowym; - obiekty biurowo administracyjne, parki przemysłowe, biznesu i technologiczne; - urządzenia i obiekty infrastruktury technicznej oraz urządzenia służące ochronie środowiska i zdrowia ludzi; - drogi lokalne i dojazdowe, parkingi, garaże.”. Studium zawiera również wytyczne do planów miejscowych, z których wynika, iż: „Ustalając przeznaczenie terenu, przebieg lokalnych ulic oraz zasady podziału na działki budowlane należy uwzględnić lokalne warunki wynikające z istniejącego zagospodarowania (...) W planach miejscowych należy określić : (...) **zakaz nowej zabudowy mieszkaniowej** oraz obiektów podlegających ochronie przed hałasem w rozumieniu przepisów odrębnych; istniejąca zabudowa mieszkaniowa może podlegać modernizacji oraz rozbudowie w ramach istniejącej działki, a także uzupełnieniu o obiekty gospodarcze (...)” (vide tekst studium str. 130 ).

Dla terenów UG w studium ustalono również parametry zabudowy i zagospodarowania terenu: „- maksymalna intensywność zabudowy dla terenu - 1,5. - **maksymalna wysokość budynków -12m.** - maksymalna powierzchnia zabudowy – 60%.” (vide tekst studium str. 129).

Z cytowanych wyżej ustaleń studium, wynika, iż **jedynie istniejąca zabudowa mieszkaniowa** dopuszczona jest na jednostce terenowej UG. Z rysunku planu miejscowego wynika, iż na działkach oznaczonych numerami ewidencyjnymi 3 i 4/5 w obrębie Reguły, jest istniejąca zabudowa mieszkaniowa, ale jednorodzinna. Zatem ustalenia planu dopuszczające zabudowę wielorodzinną na ww. działkach, tj.:

- § 18 pkt 2 lit. a uchwały, w brzmieniu: „2) Przeznaczenie uzupełniające: a) zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna i wielorodzinnna.”;
- § 18 pkt 3 lit. d uchwały, w brzmieniu: „3) Szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy: (...) d) realizację zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej lub wielorodzinnej dopuszcza się na działkach nr ewid. 3 i 4/5 lub działek powstałych z ich podziału, pod warunkiem realizacji na jednej działce budowlanej jednego budynku mieszkalnego jednorodzinnego wolnostojącego lub jednego budynku wielorodzinnego,”

**naruszają ustalenia studium.**

Co więcej nie tylko ustalenia przedmiotowego planu, w zakresie przeznaczenia działek oznaczonych numerami ewidencyjnymi 3 i 4/5 z obrębu Reguły, naruszają ustalenia studium, ale dotyczy to również ustaleń dotyczących zasad kształtowania zabudowy. Zgodnie bowiem z ustaleniami § 18 pkt 4 lit. a tiret drugie i trzecie uchwały, maksymalna wysokość budynków mieszkalnych jednorodzinnych określona została na poziomie 14 m, zaś budynków mieszkalnych wielorodzinnych na poziomie 20 m. Tymczasem w studium ustalono, wysokość dla wszystkich budynków, jakie dopuszczono w ramach jednostki terenowej UG, na 12 m (vide tekst studium str. 129).

Reasumując tę część uzasadnienia, Rada Gminy Michałowice, dopuszczając zabudowę mieszkaniową wielorodzinną na działkach ewidencyjnych oznaczonych numerami 3 i 4/5 z obrębu Reguły oraz ustalając dla zabudowy mieszkaniowej inną maksymalną wysokość budynków, naruszyła dyspozycję art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. Zdaniem organu nadzoru, niezbędnym jest zatem stwierdzenie nieważności ustaleń uchwały w części tekstowej odnośnie ustaleń zawartych w: § 18 pkt 2, § 18 pkt 3 lit. d, § 18 pkt 4 lit. a tiret drugie i trzecie oraz § 18 pkt 4 lit. h tiret drugie i trzecie uchwały.

Organ nadzoru wskazuje również, że zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., obligatoryjnym ustaleniem planu miejscowego **jest określenie przeznaczenia terenów oraz linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania.** Powyższy wymóg wynika również z § 4 pkt 1 oraz § 7 pkt 7 oraz załącznika nr 1 do rozporządzenia Ministra



Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587). Dodać należy, iż wykładania ww. przepisów, prowadzi do wniosku iż jest dopuszczalne z punktu widzenia obowiązującego prawa, takie określenie w planie miejscowym przeznaczenia terenów, które umożliwi realizację na tym samym terenie zadań o różnych funkcjach, wszakże pod jednym warunkiem, że wzajemnie się one nie wykluczają. Tymczasem w ramach jednej jednostki terenowej określono nie tylko wzajemnie wykluczające się przeznaczenie terenu (obiekty produkcyjne – zabudowa mieszkaniowa), ale również różne zasady kształtowania zabudowy, poprzez ustalenie innych maksymalnych wysokości budynków mieszkaniowych (14 i 20 m), zaś dla pozostałych dopuszczonych planem budynków z zakresu przeznaczenia podstawowego - 12 m. Powyższe oznacza naruszenie wskazanych przepisów i także stanowi o naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego.

Organ nadzoru wskazuje, że 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.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr VII/50/2015 Rady Gminy Michałowice z dnia 12 maja 2015 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Michałowice obszaru „Bodycha” w Regulach, stanowiącego zmianę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru „Reguły”, w części dotyczącej ustaleń:

- § 18 pkt 2 uchwały;
- § 18 pkt 3 lit. d uchwały;
- § 18 pkt 4 lit. a tiret drugie i trzecie uchwały;
- § 18 pkt 4 lit. h tiret drugie i trzecie uchwały,

co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, we wskazanym powyżej 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