



WOJEWODA MAZOWIECKI

LEX-I.4131.89.2017.AK

Warszawa, 26 kwietnia 2017 r.

**Rada Miejska w Łochowie**  
**Al. Pokoju 75**  
**07 – 130 Łochów**

### **Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446, 1579 i 1948, z 2017 r. poz. 730)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XLI/297/2017 Rady Miejskiej w Łochowie z dnia 22 marca 2017 r. w sprawie: *uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Łochów w zakresie wsi Jasionówka, Burakowskie* w zakresie ustaleń części tekstowej oraz graficznej w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 1MN/U, 2MN/U, 3MN/U, 4MN/U, 5MN/U, 6MN/U, 1MN, 2MN, 3MN, 4MN, 5MN, 6MN, 7MN, 8MN, 9MN, 10MN, 11MN, 12MN, 13MN, 14MN, 15MN, 16MN oraz 1U(US).

#### **Uzasadnienie**

Rada Miejska w Łochowie, na sesji w dniu 22 marca 2017 r., podjęła uchwałę Nr XLI/297/2017 w sprawie: *uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Łochów w zakresie wsi Jasionówka, Burakowskie*. Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym, art. 4 ust. 2 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. z 2010 r. Nr 130 poz. 871) oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2016 r. poz. 778 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), 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.

Z dyspozycji art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p. wynika, że 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.

Organ nadzoru zobowiązany jest do badania zgodności uchwały ze stanem prawnym obowiązującym w dacie podjęcia przez radę gminy uchwały i w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa, do podjęcia interwencji, stosownej do posiadanych kompetencji w tym zakresie.

Dokonując analizy przedmiotowej uchwały stwierdzono, że narusza ona ustalenia obowiązującego Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Łochów przyjętego uchwałą Nr VI/33/2015 Rady Gminy Łochów z dnia 25 lutego 2015 r., zwanego dalej „*Studium*”.

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 zd. 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 z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem, wraz z uzasadnieniem.*” oraz 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. Jednocześnie, stosownie do art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. 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 części graficznej (rysunku) planu i studium, ale również tekstu planu z tekstem 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, 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). Chociaż studium nie ma 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).

**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.** Podobnie należy traktować ustalone w studium minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne. 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. **Ustalone w studium minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne, również wiążą organa gminy przy sporządzaniu planu miejscowego, zaś zmiana tych parametrów może zostać dokonana jedynie poprzez zmianę ustaleń 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 istotne 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 12 lutego 2013 r., sygn. akt II OSK 2460/12).

Dokonując oceny prawnej podjętej uchwały, organ nadzoru wskazuje, że 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 oraz kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny przeznaczone pod zabudowę oraz tereny wyłączone spod zabudowy (art. 10 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p.).

W rozporządzeniu w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy 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).

W tym miejscu dodać również należy, iż w zakresie parametrów i wskaźników urbanistycznych, należy mieć na uwadze, że w studium określa się ich maksymalne i minimalne wielkości (w zależności od rodzaju) dopuszczone na danym terenie. Zatem parametry i wskaźniki urbanistyczne określone w planie miejscowym mogą być inne niż te określone w studium, **pod warunkiem jednak, że nie przekraczają one wielkości w nim wyznaczonych.**

Tymczasem analiza rysunku Studium, przedstawiająca kierunki zagospodarowania przestrzennego wraz z legendą oraz tekstu Studium, prowadzi do wniosku, iż wbrew opisanej powyżej zasadzie,

ustalenia planu zawarte w części tekstowej i graficznej odnoszące się do jednostki terenowej oznaczonej symbolem:

- 1MN/U, 2MN/U, 3MN/U, 1U(US), 2MN pozostają w sprzeczności z ustaleniami Studium, w zakresie określonego tam przeznaczenia terenu;
- 1MN, 2MN, 3MN, 4MN, 5MN, 6MN, 7MN, 8MN, 9MN, 10MN, 11MN, 12MN, 13MN, 14MN, 15MN, 16MN, 1U(US), 4MN/U, 5MN/U i 6MN/U pozostają w sprzeczności z ustaleniami Studium, w zakresie określonych tam wskaźników i parametrów urbanistycznych.

Zgodnie z częścią graficzną Studium przedstawiającą kierunki zagospodarowania przestrzennego (*vide* załącznik 3 do uchwały Nr VI/33/2015), tereny oznaczone w planie miejscowym symbolami:

- **1MN/U**, określony został symbolem **BCS IIB**, jako teren użytków rolnych z dopuszczeniem zabudowy (*vide* str. 16 załącznika nr 2 do uchwały w sprawie Studium); wskazany teren położony jest w granicach Nadbużańskiego Parku Krajobrazowego i stanowi strefę ochrony czynnej stabilizującej – strefa produkcji rolnej z dopuszczeniem zabudowy zagrodowej i zagospodarowania rekreacyjnego, w tym: rozwój systemu informacji turystycznej (*vide* str. 45 i 46 załącznika nr 2 do uchwały w sprawie studium); Studium dopuszcza poszerzenie strefy zabudowy dla wsi Burakowskie, w której położony jest ww. teren jedynie dla obszaru poza NPK (*vide* str. 8 aneksu nr 5 do załącznika nr 2 do uchwały w sprawie Studium); tymczasem z ustaleń zawartych w § 19 uchwały dopuszcza się możliwość realizacji zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i/lub usług;
- **2MN/U**, określony został symbolem **D(R)Mr**, jako teren rozwoju zabudowy zagrodowej (*vide* str. 17 załącznika nr 2 do uchwały w sprawie Studium); tymczasem z ustaleń zawartych w § 19 uchwały dopuszcza się możliwość realizacji zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i/lub usług;
- **3MN/U**, określony został symbolem **DMr**, jako teren zabudowy zagrodowej (*vide* str. 17 załącznika nr 2 do uchwały w sprawie Studium); tymczasem z ustaleń zawartych w § 19 uchwały dopuszcza się możliwość realizacji zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i/lub usług;
- **1U(US)**, określony został symbolem **DMr(Mn)**, jako teren przekształceń zabudowy zagrodowej w zabudowę jednorodziną (*vide* str. 17 załącznika nr 2 do uchwały w sprawie Studium); tymczasem z ustaleń zawartych w § 16 uchwały dopuszcza się usługi celu publicznego z usługami sportu;
- **2MN**, określony został symbolem **DR1**, jako teren użytków rolnych bez zabudowy oraz symbolem **DMr(MN)**, jako teren przekształceń zabudowy zagrodowej w zabudowę jednorodziną (*vide* str. 17 załącznika nr 2 do uchwały w sprawie Studium); tymczasem na części terenu oznaczonego w studium symbolem **DR1** z ustaleń zawartych w § 18 uchwały dopuszcza się możliwość realizacji zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej;
- **1MN – 16MN**, określone zostały jako obszary oznaczone symbolami:
  - **DMr(Mn)**, stanowiące tereny przekształceń zabudowy zagrodowej w zabudowę jednorodziną, dla którego określono następujące standardy i wskaźniki zagospodarowania terenu: intensywność **0,30** i wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej 70% (*vide* str. 17 załącznika nr 2 do uchwały w sprawie Studium oraz wykaz tabelaryczny str. 71 i dalej);
  - **D(R)Mn**, stanowiące tereny zabudowy zagrodowej i tereny rozwoju zabudowy jednorodzinnej, dla którego określono następujące standardy i wskaźniki zagospodarowania terenu: intensywność **0,30** i wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej 70% (*vide* str. 17 załącznika nr 2 do uchwały w sprawie Studium oraz wykaz tabelaryczny str. 71 i dalej);  
tymczasem z ustaleń § 18 pkt 4 lit. g uchwały wskaźnik intensywności zabudowy określony został na poziomie 0,4;
- **1U(US)**, określony został symbolem **DMr(Mn)** stanowiące tereny przekształceń zabudowy zagrodowej w zabudowę jednorodziną, dla którego określono następujące standardy

i wskaźniki zagospodarowania terenu: wysokość zabudowy **parter + poddasze**, intensywność **0,30** i wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej **70%** (*vide* str. 17 załącznika nr 2 do uchwały w sprawie Studium oraz wykaz tabelaryczny str. 71 i dalej); tymczasem z ustaleń § 16 pkt 4 lit. b uchwały maksymalna wysokość budynków określona została na poziomie 12 m (3 kondygnacji nadziemnych, w tym poddasze użytkowe, zaś z ustaleń § 16 pkt 4 lit. e i g wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej określony został na poziomie 25%, zaś wskaźnik intensywności zabudowy na poziomie **0,8**;

- **4MN/U** i **5MN/U**, określone zostały symbolem **DMr(Mn)** stanowiące tereny przekształceń zabudowy zagrodowej w zabudowę jednorodziną, dla którego określono następujące standardy i wskaźniki zagospodarowania terenu: intensywność **0,30** i wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej **70%** (*vide* str. 17 załącznika nr 2 do uchwały w sprawie Studium oraz wykaz tabelaryczny str. 71 i dalej); tymczasem z ustaleń § 19 pkt 4 lit. e i g wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej określony został na poziomie **60%**, zaś wskaźnik intensywności zabudowy na poziomie **0,6**;
- **6MN/U**, określony został symbolem **D(R)Mn** stanowiącym tereny rozwoju zabudowy jednorodzinnej i symbolem **DMr(Mn)** stanowiącym tereny przekształceń zabudowy zagrodowej w zabudowę jednorodziną, dla których określono następujące standardy i wskaźniki zagospodarowania terenu: intensywność **0,30** i wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej **70%** (*vide* str. 17 załącznika nr 2 do uchwały w sprawie Studium oraz wykaz tabelaryczny str. 71 i dalej); tymczasem z ustaleń § 19 pkt 4 lit. e i g wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej określony został na poziomie **60%**, zaś wskaźnik intensywności zabudowy na poziomie **0,6**.

Organ nadzoru wskazuje, że co prawda z ustaleń części tekstowej Studium zawartej na str. 71 w ramach określonych standardów i wskaźników zagospodarowania terenu wynika, że: „*W planach miejscowych dla nowych terenów inwestycyjnych ustalenia w zakresie: (...) ↯ intensywności zabudowy mogą być określone na poziomie o 10 % odbiegającym od wskazanego w Studium, pod warunkiem, że średnia intensywność dla określonego typu zabudowy w kwartale zabudowy jest na poziomie standardu lub poniżej; ↯ minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej działki należy zawsze ustalać na poziomie wskazanym w Studium lub wyższym o ile uzasadnione jest to lokalnymi uwarunkowaniami.*”. Należy jednak podkreślić, iż nawet zwiększając intensywność zabudowy o 10%, w odniesieniu do wskazanych powyżej terenów, wskaźnik ten byłby i tak wyższy od maksymalnego określonego w Studium.

W kontekście powyższych naruszeń organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z wymogiem art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., istotne 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 przedmiotowej sprawie doszło do istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego.

Istotność naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego należy przy tym kwalifikować, jako bezwzględny wymóg spełnienia dyspozycji: art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 oraz art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. w zakresie zgodności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ze Studium.

Istotność powyższych naruszeń należy również kwalifikować przez pryzmat rozwiązań przestrzennych w nim przyjętych. Organ nadzoru wskazuje, że naruszenia nieistotne to naruszenia drobne, mało znaczące, niedotyczące istoty zagadnienia. Za nieistotne naruszenie należy uznać takie, które jest mniej doniosłe w porównaniu z innymi przypadkami wadliwości, jak nieściśłość prawna czy też błąd, który nie ma wpływu na istotną treść aktu (wyrok WSA w Szczecinie z dnia 13 kwietnia 2006 r., sygn. akt II SA/Sz 1174/05, LEX nr 296073). Ustalenia, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym mają istotny wpływ na przyjęte rozwiązania przestrzenne, które byłyby inne gdyby zastosowano obowiązujące przepisy.

Wskazać przy tym należy, że stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w odniesieniu do całych jednostek terenowych, umożliwi zastosowanie art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p. w odpowiednim zakresie, przy czym ww. przepis musi znaleźć się w podstawie prawnej podejmowanej na nowo uchwały.

Wydając przedmiotowe rozstrzygnięcie nadzorcze organ nadzoru brał pod uwagę fakt, że nie ma on możliwości redagowania uchwały, jak również nie ma uprawnień w zakresie władztwa planistycznego, by za organa gminy decydować o konkretnych parametrach i wskaźnikach kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu. Rada Miejska w Łochowie na mocy przywołanych powyżej przepisów zobligowana jest przy tym do uwzględnienia ustaleń obowiązującego Studium.

Organ nadzoru wskazuje ponadto, że treść arkusza nr 2 oraz sąsiadujących arkuszy numer 1 i 3 stanowiących rysunek planu miejscowego, różni się w kwestii zasięgu obszarów zmeliorowanych.

Wziąwszy powyższe pod uwagę organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XLI/297/2017 Rady Miejskiej w Łochowie z dnia 22 marca 2017 r. w sprawie: *uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Łochów w zakresie wsi Jasiorówka, Burakowskie* w zakresie ustaleń części tekstowej oraz graficznej w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 1MN/U, 2MN/U, 3MN/U, 4MN/U, 5MN/U, 6MN/U, 1MN, 2MN, 3MN, 4MN, 5MN, 6MN, 7MN, 8MN, 9MN, 10MN, 11MN, 12MN, 13MN, 14MN, 15MN, 16MN oraz 1U(US), 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

Zdzisław Szipera