



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 9 października 2018 r.

WNP-I.4131.156.2018.AK

Rada Gminy Dębe Wielkie
ul. Strażacka 3
05 – 311 Dębe Wielkie

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994, 1000, 1349 i 1432)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr SR.XLV.0007.405.2018 Rady Gminy Dębe Wielkie z 13 września 2018 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów położonych w miejscowości Dębe Wielkie, gmina Dębe Wielkie, w rejonie ulic: Leśnej, Pustelnickiej, Pogodnej, Strażackiej, Krótkiej, Szkolnej, Kościelnej, Złotej i Braci Tabiszewskich” w zakresie części tekstowej oraz graficznej planu w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 3U.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 13 września 2018 r. Rada Gminy Dębe Wielkie podjęła uchwałę Nr SR.XLV.0007.405.2018 „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów położonych w miejscowości Dębe Wielkie, gmina Dębe Wielkie, w rejonie ulic: Leśnej, Pustelnickiej, Pogodnej, Strażackiej, Krótkiej, Szkolnej, Kościelnej, Złotej i Braci Tabiszewskich”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1073 z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”.

Stosownie do zapisów art. 14 ust. 8 pkt 5 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.

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 istotne 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 jego zawartością (część tekstowa, graficzna). Zawartość aktu planistycznego określona została w art. 15 ustawy o p.z.p.

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.

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 Dębe Wielkie przyjętego uchwałą Nr XLIII/211/2009 Rady Gminy Dębe Wielkie z 29 grudnia 2009 r. wraz z późniejszymi zmianami, 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, 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 o p.z.p. istotne 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 czy ustalenia planu miejscowego nie naruszają ustaleń 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 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 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 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 organy 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 12 lutego 2013 r., sygn. akt II OSK 2460/12).

Analiza rysunku Studium, określającego kierunki zagospodarowania przestrzennego oraz tekstu Studium prowadzi do wniosku, iż wbrew opisanej powyżej zasadzie, ustalenia planu odnoszące się do terenu oznaczonego symbolem 3U, pozostają w sprzeczności z ustaleniami Studium w zakresie określonych w nim wskaźników urbanistycznych.

Zgodnie z częścią graficzną Studium przedstawiającą kierunki zagospodarowania przestrzennego, teren oznaczony w planie miejscowym symbolem 3U w Studium znajduje się w obszarze terenów oznaczonych symbolem MN/U – tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i usługowej, dla których określono „*Minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej – 25 %*” (vide str. 58 ujednoliconej wersji tekstu Studium), tymczasem z ustaleń zawartych w § 17 pkt 5 lit. d tiret drugi **uchwały wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej dla terenu 3U, został określony na poziomie 20%.**

Tym samym ustalenia dla terenu zabudowy usługowej, oznaczonego symbolem 3U, zawarte w § 17 pkt 5 lit. d tiret drugi uchwały, **stoją w ewidentnej sprzeczności z ustaleniami studium.** Wskazać przy tym należy, iż z przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. wynika, że określenie minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, **jest obligatoryjnym elementem ustaleń planu miejscowego, co oznacza, iż zgodnie z wolą ustawodawcy nie może pozostać w obrocie prawnym uchwała bez minimalnego wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej.**

Wskazane powyżej ustalenia stanowią o naruszeniu przez plan miejscowy, ustaleń części tekstowej Studium, w zakresie powierzchni biologicznie czynnej co stanowi o naruszeniu art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1, w związku z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Powyższe stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego. Tym samym niezbędne jest stwierdzenie nieważności ustaleń części tekstowej oraz graficznej planu w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 3U.

Poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru, w zakresie zgodności planu miejscowego ze studium podzielono m.in. w prawomocnych orzeczeniach Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia:

- 26 maja 2015 r., w sprawie sygn. akt II OSK 1353/14;
- 23 czerwca 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 3154/13;
- 12 czerwca 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 66/13;
- 15 stycznia 2013 r., w sprawie sygn. akt II OSK 2236/12;
- 16 listopada 2010 r., w sprawie sygn. akt II OSK 1904/10.

Organ nadzoru nie może uwzględnić stanowiska Wójta Gminy Dębe Wielkie wyrażonego w piśmie znak: SR.6721.2.6.2018 z 5 października 2018 r., stanowiącego odpowiedź na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 28 września 2018 r., znak: WNP-I.4131.156.2018.AK, w którym wyjaśniono, iż w Studium „*Dopuszcza się wyznaczenie innych wskaźników, jeżeli wynika to ze szczegółowej analizy terenu przy zachowaniu przepisów odrębnych*” oraz „*Za przyjęciem takiego rozwiązania przemawia kilka względów (...). Pierwszy z nich wynika z położenia działki nr 100 – bezpośrednio wzdłuż terenów kolejowych, drugi z jej cech geometrycznych – ma ona kształt trójkąta, trzeci zaś to implikacje wynikające z planowanego sposobu jej zagospodarowania – usługi publiczne oraz miejsca do parkowania dla podróżnych.*”.

W niniejszej sprawie, w dokumentacji planistycznej nie ma szczegółowej analizy terenu 3U, który wskazywałby na możliwość zastosowania odstępstw od minimalnego wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej określonej w Studium. Ponadto wskazać należy, iż przedmiotowy teren jest terenem niezagospodarowanym, zaś żadne przepisy odrębne nie regulują kwestii związanych z wyznaczeniem minimalnej powierzchni biologicznie czynnej. Dodatkowo z prognozy oddziaływania na środowisko projektu planu miejscowego (sporządzonej w kwietniu 2018 r.) wynika, iż dla terenów 3U i 4U obowiązują następujące zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu: „(...) 4) wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej: minimum 30 %,”(strona 14 prognozy), co oznacza, iż na etapie prowadzenia prac planistycznych, a także w czasie wyłożenia projektu planu miejscowego do publicznego wglądu, nie przeprowadzono szczegółowej analizy terenu 3U pod kątem wyznaczenia innych wskaźników zagospodarowania niż te które wynikają ze Studium.

Biorąc powyższe pod uwagę, w przypadku konieczności zastosowania w planie miejscowym zmiany wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej określonego w Studium, z powodów uwarunkowań występujących w terenie, o których mowa w piśmie Wójta Gminy Dębe Wielkie, to zmiana tego parametru może zostać dokonana jedynie poprzez zmianę ustaleń studium.

Zgodnie z wymogiem art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego oraz istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. W ocenie organu nadzoru, w przedmiotowej sprawie doszło do naruszenia, w sposób istotny zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w części.

Istotność naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego należy przy tym kwalifikować, jako bezwzględny wymóg spełnienia dyspozycji przepisów, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym. 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 nieścisłość prawna czy też błąd, który nie ma wpływu na istotną treść aktu (wyrok WSA w Szczecinie z dnia 13 kwietnia 2006 r., 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, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym.

Wziąwszy powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr SR.XLV.0007.405.2018 Rady Gminy Dębe Wielkie z 13 września 2018 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów położonych w miejscowości Dębe Wielkie, gmina Dębe Wielkie, w rejonie ulic: Leśnej, Pustelnickiej, Pogodnej, Strażackiej, Krótkiej, Szkolnej, Kościelnej, Złotej i Braci Tabiszewskich”, w zakresie ustaleń, o których mowa w *petitum* niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, 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

Zdzisław Lipiera

