



WOJEWODA MAZOWIECKI

WNP-I.4131.235.2018.JF

Warszawa, 24 stycznia 2019 r.

**Rada Gminy Leszno
al. Wojska Polskiego 21
05 – 084 Leszno**

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, 1432 i 2500)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr IV/13/2018 Rady Gminy Leszno z 19 grudnia 2018 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Leszno, Etap A – Część II”, w zakresie ustaleń części tekstowej oraz graficznej, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 1US.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 19 grudnia 2018 r. Rada Gminy Leszno podjęła uchwałę Nr IV/13/2018 „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Leszno, Etap A – Część II”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1945, w brzmieniu przed wejściem w życie ustawy z 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. Nr 130, poz. 871>), 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.

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 w sprawie planu miejscowego stwierdzono, że ustalenia § 56 ust. 3 pkt 4 tekstu planu, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 1US, są niezgodne z ustaleniami Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Leszno przyjętego uchwałą Nr XII/70/2015 Rady Gminy Leszno z 29 lipca 2015 r., zwanego dalej „*Studium*”.

Wiążący charakter studium wynika bowiem z wymienionych niżej przepisów w brzmieniu obowiązującym przed dniem 21 października 2010 r., tj.:

- art. 9 ust. 4 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „*Ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych.*”;
- 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.*”;
- 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. 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 są zgodne z ustaleniami 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 jest zgodny z ustaleniami 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 oraz tekstu Studium, określającego kierunki zagospodarowania przestrzennego, prowadzi do wniosku, iż wbrew opisanej powyżej zasadzie, **ustalenia planu odnoszące się do terenu oznaczonego symbolem 1US są niezgodne z ustaleniami Studium w zakresie określonego w nim wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej.**

Zgodnie z ustaleniami części tekstowej Studium zawartymi w załączniku nr 1, Dział III pn. „*Kierunki rozwoju*”, Rozdział III.5. pn. „*Kierunki i wskaźniki dotyczące użytkowania terenów*”, Podrozdział III.5.1. pn. „*Kierunki przeznaczenia terenów w obszarach przeznaczonych do zabudowy*”, teren oznaczony w planie miejscowym symbolem 1US, w Studium znajduje się w ramach terenów zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej z dopuszczeniem usług oznaczonych symbolem MW(U), dla których określono: „*Wskaźniki zabudowy i zagospodarowania terenu*

- *minimalna powierzchnia biologicznie czynna: 25%. (...)*”, (vide część III.5.1.7, str. 157 tekstu Studium).

Tymczasem, jak wynika z ustaleń przedmiotowego planu zawartych w § 56 ust. 3 pkt 4 uchwały, w brzmieniu: „Dla terenów usług sportu i rekreacji, oznaczonych na rysunku planu symbolem 1US, 2US, ustala się: (...) 3. **Parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu:** (...) 4) **powierzchnia biologicznie czynna na działce: co najmniej 10%;** (...)”.

Organ nadzoru zwraca uwagę na fakt, iż mimo określenia zasad ogólnych w części tekstowej Studium, zawartych w Rozdziale III.4. pn. „*Wytyczne do planów miejscowych*”, w brzmieniu:

- „*Studium stanowić będzie podstawę do sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Kierunki rozwoju wyznaczone w Studium powinny być uszczegóławiane i precyzowane w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego zgodnie z wytycznymi: (...)*
 - *ustalając dopuszczalne parametry i wskaźniki zabudowy i zagospodarowania terenu należy uwzględnić analizę istniejącego stanu prawnego, istniejącej zabudowy i zagospodarowania terenu, co najmniej w zakresie: powierzchni biologicznie czynnej, powierzchni zabudowy, intensywności zabudowy, wysokości zabudowy, powierzchni działek budowlanych, (...)*”, (vide część III.4.1, str. 146 tekstu Studium);
- „*Podane w ustaleniach szczegółowych dla kierunków przeznaczenia terenów wskaźniki zabudowy i zagospodarowania terenu powinny być uszczegóławiane w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z wytycznymi: (...)*
 - *uszczegóławianie określonych w Studium wskaźników zabudowy i zagospodarowania terenu na etapie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego następowało będzie w zależności od stanu faktycznego i prawnego terenów, indywidualnych cech terenów, warunków przyrodniczych i kulturowych, przyjętych w planie założeń urbanistycznych i innych czynników zidentyfikowanych na etapie sporządzania planu.” (...)*”, (vide część III.4.3, str. 149 tekstu Studium),

które przywołuje również Wójt Gminy Leszno w odpowiedzi z 21 stycznia 2019 r., znak: ZPGN.6721.117.24.2.2019, na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 14 stycznia 2018 r., znak: WNP-I.4131.235.2018.JF, Rada Gminy Leszno naruszyła ustalenia Studium w odniesieniu do wskazanego powyżej terenu 1US, poprzez określenie w planie miejscowym wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej na poziomie niższym niż określono w Studium. Należy bowiem podkreślić, iż z tych samych ustaleń części tekstowej Studium, zawartych w Rozdziale III.4, Podrozdział III.4.3 pn. „*Wytyczne w zakresie parametrów zabudowy i zagospodarowania terenów*”, których już nie przywołuje Wójt Gminy Leszno w ww. odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego, wynika, iż: „(...)

- minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej oznacza najmniejszą dopuszczalną wartość i na poziomie planu miejscowego może zostać zwiększona, (...)”, (str. 149 tekstu Studium).

Biorąc pod uwagę powyższe należy zatem stwierdzić, iż Rada Gminy Leszno, na etapie sporządzania przedmiotowego planu miejscowego, była uprawniona tylko do zwiększenia wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 1US, dla którego w Studium ten wskaźnik został określony na poziomie 25%. Tym samym zmniejszenie określonego w Studium wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej z 25 % do 10 % dla terenu oznaczonego w planie symbolem 1US, stoi w ewidentnej sprzeczności z ustaleniami Studium.

Cytowane powyżej zapisy Studium, na które powołuje się organ wykonawczy gminy, oznaczają zatem możliwość modyfikacji i uszczegółowienia wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej, w ramach ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jednakże bez możliwości przekroczenia jednoznacznie określonego wskaźnika minimalnego.

Niejako na marginesie wskazać należy, iż z wyjaśnień zawartych w piśmie znak: ZPGN.6721.117.24.2.2019 wynika, iż powierzchnia terenu oznaczonego symbolem 1US wynosi 2865 m², zaś obecne powierzchnie utwardzone i urządzone, zajmują łącznie 1225 m², co oznacza, iż w stanie istniejącym powierzchnia biologicznie czynna terenu wynosi 57%.

Wskazać przy tym należy, iż z przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., również w brzmieniu obowiązującym przed dniem 21 października 2010 r., wynika, że określenie minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki 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 wskaźnika 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, w ocenie organu nadzoru, niezbędne jest stwierdzenie nieważności ustaleń części tekstowej oraz graficznej planu, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 1US.

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

- 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.

Odnosząc się w tym miejscu do wyjaśnień Wójta Gminy Leszno zawartych w ww. piśmie z 21 stycznia 2019 r., znak: ZPGN.6721.117.24.2.2019, należy wskazać, że skoro „(...) *Mając na względzie stan faktyczny i prawny terenu 1US, a także indywidualne cechy omawianego terenu w tym przeznaczenie do pełnienia funkcji publicznych oraz planowane inwestycje zadecydowano o zastosowaniu innej niż określona w rozdziale III.5.1.10* (błędna numeracja podrozdziału III.5.1) minimalnej powierzchni biologicznie czynnej zgodnie z ustaleniami zawartymi w rozdziale III.4.3 studium. (...)”, to należy dokonać zmiany przywołanych wyżej ustaleń ogólnych Studium, dotyczących *uszczegółowienia wskaźników zabudowy i zagospodarowania terenu* podanych 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 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 art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 w związku z art. 9 ust. 4 ustawy o p.z.p., w brzmieniu obowiązującym przed dniem 21 października 2010 r. w zakresie konieczności stwierdzenia zgodności planu miejscowego z ustaleniami 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 nieścisłość prawna czy też błąd, który nie ma wpływu na istotną treść aktu (wyrok WSA w Szczecinie z 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, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym.

Wziąwszy powyższe pod uwagę organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr IV/13/2018 Rady Gminy Leszno z 19 grudnia 2018 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Leszno, Etap A – Część II”, 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 Szipera