



WOJEWODA MAZOWIECKI
LEX-I.4131.250.2015.BŁ

Warszawa, 17 listopada 2015 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1515)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XX/144/2015 Rady Miejskiej Góry Kalwarii z dnia 28 października 2015 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla fragmentu wsi Aleksandrów i wsi Linin (obręb Linin II), w zakresie ustaleń części tekstowej oraz graficznej w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: U1 i MNE3.

UZASADNIENIE

Rada Miejska Góry Kalwarii, na sesji w dniu 28 października 2015 r., podjęła uchwałę Nr XX/144/2015 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla fragmentu wsi Aleksandrów i wsi Linin (obręb Linin II). 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, 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 <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.

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 Miasta i Gminy Góra Kalwaria przyjętego uchwałą Nr LVIII/635/2014 Rady Miejskiej Góry Kalwarii z dnia 27 czerwca 2014 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 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, zgodności jego ustaleń ze 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 (w brzmieniu obowiązującym w dniu podjęcia przedmiotowej uchwały) – 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 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 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 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 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 (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.).

W rozporządzeniu w sprawie studium 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).

Analiza rysunku Studium, przedstawiająca kierunki zagospodarowania przestrzennego wraz z legendą oraz tekstu Studium, prowadzi do wniosku, iż wbrew opisanej powyżej zasadzie, ustalenia planu odnoszące się do jednostek terenowych oznaczonych symbolami: U1 (teren zabudowy usługowej) i MNE3 (teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej ekstensywnej), pozostają w sprzeczności z ustaleniami Studium, w zakresie przeznaczenia terenu, a także wskaźników i parametrów urbanistycznych.

Zgodnie z częścią graficzną Studium przedstawiającą kierunki zagospodarowania przestrzennego, teren oznaczony w planie miejscowym symbolem:

- U1, określony został w Studium, jako teren rekreacji indywidualnej i zabudowy mieszkaniowej, zgodnie z symbolem Mn 5;
- MNE3, określony został w Studium, jako teren dla perspektywicznego rozwoju funkcji mieszkaniowej z przeznaczeniem dla zabudowy mieszkaniowej ekstensywnej oraz dla zabudowy o charakterze rekreacyjnym i agroturystyki, zgodnie z symbolem Mn 3.

Stosownie zaś do ustaleń części tekstowej Studium, zawartej w ppkt. 2.1. pn. *Obszary przeznaczone do zabudowy i zagospodarowania* (str. 14 i następne tekstu Studium), tereny oznaczone symbolem:

- **Mn 5**, stanowią: „Tereny rekreacji indywidualnej i zabudowy mieszkaniowej - zagospodarowanie i zabudowa przeznaczone do okresowego wypoczynku rodzinnego, z dopuszczeniem usług rekreacji, sportu i turystyki oraz zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna wolnostojąca,
 - a) *maksymalna intensywność zabudowy • 0,3,*
 - b) **minimalny procent terenów biologicznie czynnych • 60%,**
 - c) **maksymalna wysokość zabudowy • dwie kondygnacje, 8 m,**
 - d) *działki budowlane o powierzchni • ok. 500 m²,*
Na działkach zalesionych i zadrzewionych ustala się obowiązek zachowania leśnego charakteru zagospodarowania.”;
- **Mn 3**, stanowią: „Tereny dla perspektywicznego rozwoju funkcji mieszkaniowej z przeznaczeniem dla zabudowy mieszkaniowej ekstensywnej oraz dla zabudowy o charakterze rekreacyjnym i agroturystyki) :
 - a) *działki budowlane o powierzchni • 2 000 m² -3 500 m²,*
 - b) *wysokość zabudowy maksymalnie • dwie kondygnacje,*
 - c) *maksymalna intensywność zabudowy • 0,3,*
 - d) **minimalny procent terenów biologicznie czynnych • 70%.**
Możliwe zalesienie bądź pozostawienie, w użytkowaniu rolniczym. Wzdłuż dróg publicznych dopuszczone usługi podstawowe, związane z zabudową mieszkaniową, nie należące do usług mogących znacząco wpływać na środowisko.”.

Z przytoczonych powyżej ustaleń części tekstowej oraz graficznej Studium wynika, że na terenie oznaczonym w planie symbolem U1, możliwa jest jedynie realizacja zabudowy związanej z rekreacją indywidualną i zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, w ramach której dopuszczalne

jest lokalizowanie usług rekreacji, sportu i turystyki. Tymczasem z ustaleń planu miejscowego, w szczególności zaś z jego ustaleń zawartych w § 23 uchwały, wynika, że dla jednostki terenowej U1 plan ustala, jako podstawowe i zarazem jedyne, przeznaczenie terenu – usługi rozumiane, zgodnie z definicją zawartą w § 5 pkt 7 uchwały, jako „(...) działalność służącą zaspokajaniu potrzeb ludności nie związaną z wytwarzaniem dóbr materialnych metodami przemysłowymi;”. Ustalenia planu miejscowego przewidują tym samym możliwość realizacji szerokiego zakresu usług, nie tylko zaś takiego, które wynika z ustaleń zawartych w Studium.

Wskazać również należy, iż w odniesieniu do ww. jednostki terenowej, nie zachowano zgodności ustaleń ze Studium, w zakresie określonych w nim minimalnych i maksymalnych parametrów i wskaźników urbanistycznych do stosowania w ustaleniach planu miejscowego. I tak zgodnie z ustaleniami Studium:

- maksymalna wysokość zabudowy określona została na 8 m, podczas gdy w planie miejscowym, wysokość zabudowy określono na: 10 m - dla budynków usługowych (vide § 23 pkt 4 lit. e tiret pierwsze uchwały) oraz 12 m - dla pozostałych obiektów budowlanych (vide § 23 pkt 4 lit. e tiret trzecie uchwały);
- powierzchnia biologicznie czynna określona została na poziomie 60%, podczas gdy w planie miejscowym określono ją na poziomie 50% (vide § 23 pkt 4 lit. c uchwały).

Niezgodność ustaleń planu z ustaleniami Studium, w zakresie parametrów i wskaźników urbanistycznych, dotyczy również wspomnianej wyżej jednostki terenowej, oznaczonej w planie symbolem MNE3. Zgodnie z ustaleniami Studium powierzchnia biologicznie czynna określona została na poziomie 70%, podczas gdy w planie miejscowym określono ją na poziomie 60% (vide § 21 pkt 5 lit. d tiret pierwsze uchwały).

Z powyższego zatem wynika, iż oprócz braku zachowania zgodności ze Studium, co do przeznaczenia terenu oraz parametrów i wskaźników urbanistycznych, w zakresie jednostki terenowej oznaczonej w planie symbolem U1, Rada Miejska Góry Kalwarii nie dochowała tej zgodności w zakresie powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do jednostki terenowej oznaczonej w planie symbolem MNE3.

Wskazać przy tym należy, iż z przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. wynika, że „*parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym linie zabudowy, gabaryty obiektów i wskaźniki intensywności zabudowy*”, są obligatoryjnymi elementami ustaleń planu miejscowego. Wymaganym zaś wskaźnikiem zagospodarowania terenu, na podstawie § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), wydanego na mocy dyspozycji art. 16 ust. 2 ustawy o p.z.p., jest m.in. określenie udziału powierzchni biologicznie czynnej oraz wysokość projektowanej zabudowy.

Organ nadzoru wskazuje, że Studium miasta i gminy Góry Kalwarii, odnośnie odzwierciedlenia ustaleń w zakresie przeznaczenia terenów, jak i parametrów i wskaźników w planach miejscowych, dopuszcza pewną tolerancję. Mianowicie zgodnie z ppkt 2.1. lit. A) części tekstowej Studium: „*W części rysunkowej Studium wskazano i oznaczono główne kategorie terenów, różnicujące je ze względu na funkcję, zasady zagospodarowania oraz możliwość przekształceń. Granice uwidocznione na rysunku, jak i wskaźniki, należy traktować jako wytyczne, a ostateczny przebieg granic terenów i wielkość wskaźników zostaną ustalone w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego (...)*” (str. 13). Organ nadzoru, prezentuje pogląd, że ww. ustalenia Studium, nie można rozumieć zbyt szeroko. Należy mieć na uwadze, iż organy gminy nie dysponują pełną swobodą przy uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, bowiem są one związane ustaleniami studium.

W studium konieczne jest sprecyzowanie warunków przesunięcia granic terenów przeznaczonych pod różne funkcje i określenie linii, których miało by ono dotyczyć (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). W przedmiotowej sprawie, w Studium nie określono zasad, ani warunków, przesuwania linii naniesionych na rysunku Studium, określających kierunkowe przeznaczenie i zasięgi terenów.

W zakresie zaś 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 (np. wysokość zabudowy) lub zaniżają (np. powierzchnia biologicznie czynna) one wielkości wyznaczonych w akcie polityki przestrzennym gminy.

W tym miejscu dodać również należy, iż zgodnie z ustaleniami Studium (pkt 2 pn. *Kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny wyłączone spod zabudowy* – str. 11), przeznaczenie i warunki użytkowania obszarów oraz wskaźniki zabudowy, wyznacza się w oparciu o analizy: „• istniejącego zagospodarowania obszarów, • uchwalonych i opracowywanych planów miejscowych, • wymogów ochrony środowiska.”. Zatem należy zauważyć, iż zgodnie z mapą na której został sporządzony rysunek planu miejscowego, tereny oznaczone symbolami U1 i MNE3 nie są zainwestowane. Co więcej tereny objęte przedmiotowym planem miejscowym, były przedmiotem ostatniej zmiany Studium miasta i gminy Góry Kalwarii. Tym samym mimo, iż Studium było zmieniane w czerwcu 2014 r., dla obszarów będących w granicach przedmiotowego planu, to te dwa akty planistyczne, w zakresie przeznaczenia terenu oraz parametrów i wskaźników urbanistycznych, nie są zgodne ze sobą. Zauważyć należy, iż uchwała Nr 438/XXXIII/2009 w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla fragmentu wsi Aleksandrów i wsi Linin (obręb Linin II), została podjęta w dniu 22 lipca 2009 r., zaś uchwała Nr XIX/204/2011 w sprawie: przystąpienia do sporządzania zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Góra Kalwaria dla fragmentu wsi Aleksandrów i wsi Linin, w dniu 29 listopada 2011 r., a zatem Rada Miejska Góry Kalwarii dostrzegła potrzebę zmiany studium pod kątem sporządzanego wówczas projektu planu.

Reasumując, wskazane ustalenia planu miejscowego są niezgodne z ustaleniami Studium, co stanowi przesłankę do stwierdzenia nieważności ustaleń planu dla wskazanych jednostek terenowych.

Organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z wymogiem art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., w brzmieniu obowiązującym w dniu podjęcia przedmiotowej uchwały, 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 okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XX/144/2015 Rady Miejskiej Góry Kalwarii z dnia 28 października 2015 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla fragmentu wsi Aleksandrów i wsi Linin (obręb Linin II), w zakresie ustaleń części tekstowej oraz graficznej w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: U1 i MNE3, 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:
Jacek Kozłowski