



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 25 lutego 2020 r.

Poz. 1067

Elektronicznie podpisany przez:

Ewa Muszyńska; ZUW

Data: 25.02.2020 14:12:31



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-1.4131.58.2020.EM WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 20 lutego 2020 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506, zm.: poz. 1309, poz. 1571, poz. 1696, poz. 1815)

stwierdzam nieważność

§§ 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 38, 40, 42, 44, 50 uchwały Nr XVII/193/20 Rady Miejskiej w Międzyzdrojach z dnia 14 stycznia 2020 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Międzyzdroje obejmującego obszar położony w Centrum Promenady w obrębie geodezyjnym miasta Międzyzdroje, w rejonie granicy lądowo-morskiej gminy Międzyzdroje oraz na odcinku pomiędzy ulicami Bohaterów Warszawy, Promenady Gwiazd, Romualda Traugutta, Tysiąclecia Państwa Polskiego, Ignacego Krasickiego, Krótką, Gryfa Pomorskiego, Adama Mickiewicza, Rybacką oraz części graficznej stanowiącej załącznik Nr 1 do uchwały we wskazanym zakresie.

Uzasadnienie

W dniu 14 stycznia 2020 r. Rada Miejska w Międzyzdrojach podjęła uchwałę Nr XVII/193/20 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Międzyzdroje obejmującego obszar położony w Centrum Promenady w obrębie geodezyjnym miasta Międzyzdroje, w rejonie granicy lądowo-morskiej gminy Międzyzdroje oraz na odcinku pomiędzy ulicami Bohaterów Warszawy, Promenady Gwiazd, Romualda Traugutta, Tysiąclecia Państwa Polskiego, Ignacego Krasickiego, Krótką, Gryfa Pomorskiego, Adama Mickiewicza, Rybacką.

Przedmiotowy akt został doręczony Wojewodzie Zachodniopomorskiemu w dniu 22 stycznia 2020 r.¹⁾

Materialnoprawną podstawę podjęcia ww. aktu stanowi art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym²⁾ (dalej: ustawa o p.z.p.), zgodnie z którym plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu oraz sposobie realizacji, zapisanych w planie, inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, oraz zasadach ich finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały.

I tak, Rada Miejska w Międzyzdrojach, w zgodzie z powołanym unormowaniem ustawy, określiła w §1 ust. 1 uchwały Nr XVII/193/20, że plan zagospodarowania przestrzennego (...) nie narusza ustaleń „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Międzyzdroje” przyjętego po zmianie Uchwałą Nr XLV/482/18 Rady Miejskiej w Międzyzdrojach z dnia 14 czerwca 2018 r., zaś w §1 ust. 5 postanowiła, że Integralnymi częściami niniejszej uchwały są:

- 1) załącznik nr 1 stanowiący rysunek planu w skali 1: 500 w arkuszach nr 1 i 2;

¹⁾ Pismo Burmistrza Międzyzdrojów z dnia 16 stycznia 2020 r., znak: BRM.0007.5.20.SJ.

²⁾ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2018 r., poz. 1945 z późn. zm.).

- 2) załącznik nr 2 stanowiący wyrys ze „*Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Międzyzdroje*”;
- 3) załącznik nr 3 stanowiący rozstrzygnięcie o sposobie rozpatrzenia uwag wniesionych do projektu planu;
- 4) załącznik nr 4 stanowiący rozstrzygnięcie o sposobie realizacji zapisanych w planie inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy oraz zasadach ich finansowania.

Stosownie do postanowień art. 14 ust. 8 ww. ustawy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, uchwalanym przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego. Przepis art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej³⁾ 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, a zatem w odniesieniu do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, regulację zasad i trybu ich sporządzania określa wspomniana wyżej ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Zgodnie z przepisem art. 3 ust. 1 ww. ustawy kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, z wyjątkiem morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej oraz terenów zamkniętych, należy do zadań własnych gminy. Biorąc pod uwagę powyższe oraz mając na względzie dyspozycję art. 20 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, kontrola organu nadzoru w tym przedmiocie nie dotyczy celowości, czy słuszności dokonywanych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego rozstrzygnięć, lecz ogranicza się do badania zgodności z prawem podjętej uchwały, a zwłaszcza przestrzegania zasad planowania przestrzennego oraz określonej ustawą procedury planistycznej.

Analiza treści uchwalonego przez Radę Miejską w Międzyzdrojach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Międzyzdroje obejmującego obszar położony w Centrum Promenady w obrębie geodezyjnym miasta Międzyzdroje, w rejonie granicy lądowo-morskiej gminy Międzyzdroje oraz na odcinku pomiędzy ulicami Bohaterów Warszawy, Promenady Gwiazd, Romualda Traugutta, Tysiąclecia Państwa Polskiego, Ignacego Krasickiego, Krótką, Gryfa Pomorskiego, Adama Mickiewicza, Rybacką, doprowadziła organ nadzoru do wniosku, że narusza on ustalenia obowiązującego Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Międzyzdroje przyjętego uchwałą Nr XLV/482/18 Rady Miejskiej w Międzyzdrojach z dnia 14 czerwca 2018 r. w sprawie zmiany „*Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Międzyzdroje*”.

Wiążący charakter studium wynika zarówno z art. 9 ust. 4 ustawy o p.z.p., który stanowi, że *ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych*, z art. 15 ust. 1 zd. 1 tej 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, jak również z 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*. 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*. Jak wynika z powołanych regulacji prawnych 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. Z unormowań tych wynika, że 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 przestrzennego⁴⁾.

Kontynuując rozważania w niniejszej sprawie, wskazania wymaga nadto, że w celu zbadania czy ustalenia planu miejscowego nie naruszają ustaleń studium niezbędne jest porównanie części graficznej (rysunku) planu i studium, a także 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

³⁾ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

⁴⁾ Wyrok NSA z dnia 8 czerwca 2011 r., sygn. akt I OSK 481/11.

części tekstowej z częścią graficzną. Zawsze jednak – niezależnie od zawartości części tekstowej i części graficznej studium – podstawę badania, czy 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.

Dodatkowo, podkreślić należy że zgodnie z brzmieniem § 6 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy⁵⁾ 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. 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.

Powyższe prowadzi do wniosku, że 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 części⁶⁾.

Analiza rysunku oraz tekstu Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Międzyzdroje prowadzi do wniosku, iż wbrew opisanej powyżej zasadzie, ustalenia uchwalonego uchwałą Nr XVII/193/20 miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego odnoszące się do terenów oznaczonych symbolami UTH.01, UTH.02, UTH.03, UTH.04, UTH.05, UTH.06, UTH.07, UTH.08, UTH.11, UT.13, UT.15, UT.17, U.23 pozostają w sprzeczności z ustaleniami Studium w zakresie określonych w nim wskaźników powierzchni biologicznie czynnej oraz maksymalnego wskaźnika zabudowy (dot. UTH.02 i UT.15). I tak, odnośnie terenu oznaczonego symbolem:

- **UTH.01** w § 28 pkt 2 lit. j. uchwały Nr XVII/193/2020 Rada Miejska w Międzyzdrojach określiła minimalny wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej (TZ) na poziomie 25% podczas gdy w Studium wskaźnik ten wynosi 30%;

- **UTH.02** w § 29 pkt 2 lit. g uchwały Nr XVII/193/2020 został określony maksymalny wskaźnik powierzchni zabudowy (PZ) – 80% zaś w Studium - 70%, a w § 29 pkt 2 lit. i kwestionowanej uchwały ustalono minimalny wskaźnik powierzchni biologicznie czynnych (TZ) na poziomie 10%, natomiast w Studium wynosi on 30%;

- **UTH.03** minimalny wskaźnik powierzchni biologicznie czynnych (TZ) określony w § 30 pkt 2 lit. k uchwały Nr XVII/193/2020, podczas gdy w Studium wynosi on 30%;

- **UTH.04** w §31 pkt 2 lit. k kwestionowanej uchwały ustalono minimalny wskaźnik powierzchni biologicznie czynnych (TZ) na poziomie 20%, natomiast w Studium wynosi on 30%;

- **UTH.05** Rada określiła w minimalny wskaźnik powierzchni biologicznie czynnych (TZ) na poziomie 15% - § 32 pkt 2 lit. j, a w Studium wynosi on 30%;

- **UTH.06** w § 33 pkt 2 lit. k uchwały Nr XVII/193/2020 organ stanowiący Gminy Międzyzdroje ustalił minimalny wskaźnik powierzchni biologicznie czynnych (TZ) w wysokości 20%, podczas gdy w Studium dla tego terenu ustalony został ten wskaźnik na poziomie 30%;

- **UTH.07** minimalny wskaźnik powierzchni biologicznie czynnych (TZ) określony w § 34 pkt 2 lit. h kwestionowanej uchwały wynosi 20% z wyłączeniem dz. Nr 216, dla której wynosi on 20%, podczas gdy w Studium wskaźnik ten określony został na poziomie 30%;

⁵⁾ Rozporządzenie 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).

⁶⁾ Wyrok NSA z dnia 12 lutego 2013 r., sygn. akt II OSK 2460/12.

- **UTH.08** wskaźnik powierzchni biologicznie czynnych (TZ) – zgodnie z postanowieniem § 35 pkt 2 lit. g uchwały Nr XVII/193/20 wynosi 20%, a w Studium - 30%;
- **UT.11** minimalny wskaźnik powierzchni biologicznie czynnych (TZ) ustalony w miejscowym planie (§ 36 pkt 2 lit. i) to 10%, w Studium zaś to 30%;
- **UT.13** - minimalny wskaźnik powierzchni biologicznie czynnych (TZ) – w myśl § 40 pkt 2 lit. i kwestionowanej uchwały – wynosi 30%, podczas gdy w Studium określono go na poziomie 40 %;
- **UT.15** Rada Miejska w Międzyzdrojach określiła w § 42 pkt 2 lit. h Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego maksymalny wskaźnik powierzchni zabudowy (PZ) w wysokości 70%, w Studium zaś określony on został na poziomie 50%, natomiast minimalny wskaźnik powierzchni biologicznie czynnych (TZ) ustalono na poziomie 10% - (§ 42 pkt lit. j), podczas gdy w Studium wynosi on w 30%;
- **UT.17** minimalny wskaźnik powierzchni biologicznie czynnych TZ to 20% (§ 44 pkt 2 lit. f), zaś w Studium to 10%;
- **U.23** Rada określiła minimalny wskaźnik powierzchni biologicznie czynnych (TZ) na poziomie 0% (§ 50 pkt 2 lit. h), w Studium zaś wynosi on 10%.

Nie budzi zatem wątpliwości, że Rada Miejska w Międzyzdrojach w powołanych przepisach uchwały Nr XVII/193/20 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Międzyzdroje obejmującego obszar położony w Centrum Promenady w obrębie geodezyjnym miasta Międzyzdroje, w rejonie granicy lądowo-morskiej gminy Międzyzdroje oraz na odcinku pomiędzy ulicami Bohaterów Warszawy, Promenady Gwiazd, Romualda Traugutta, Tysiąclecia Państwa Polskiego, Ignacego Krasickiego, Krótką, Gryfa Pomorskiego, Adama Mickiewicza, Rybacką naruszyła ustalenia Studium w odniesieniu do wskazanych powyżej terenów, poprzez określenie w planie miejscowym wskaźników powierzchni biologicznie czynnej oraz wskaźnika powierzchni zabudowy na innym poziomie niż zostały one określone w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Międzyzdroje przyjętego uchwałą Nr XLV/482/2018 Rady Miejskiej w Międzyzdrojach z dnia 14 czerwca 2018 r.

Wskazać przy tym należy, iż z przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. wynika, że określenie zarówno minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, jak i maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy jako wskaźnika powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, stanowi obligatoryjny element ustaleń planu miejscowego, co oznacza, iż zgodnie z wolą ustawodawcy nie może pozostać w obrocie prawnym uchwała nie zawierająca ww. ustaleń.

Reasumując, stwierdzić należy, że wskazane powyżej ustalenia stanowią o naruszeniu przez plan miejscowy, ustaleń części tekstowej Studium, w zakresie wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej oraz wskaźnika powierzchni zabudowy, co stanowi istotne naruszenie 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.

Biorąc pod uwagę przedstawioną w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym argumentację, uznać należy, że stwierdzenie nieważności §§ 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 38, 40, 42, 44, 50 uchwały Nr XVII/193/20 Rady Miejskiej w Międzyzdrojach z dnia 14 stycznia 2020 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Międzyzdroje obejmującego obszar położony w Centrum Promenady w obrębie geodezyjnym miasta Międzyzdroje, w rejonie granicy lądowo-morskiej gminy Międzyzdroje oraz na odcinku pomiędzy ulicami Bohaterów Warszawy, Promenady Gwiazd, Romualda Traugutta, Tysiąclecia Państwa Polskiego, Ignacego Krasickiego, Krótką, Gryfa Pomorskiego, Adama Mickiewicza, Rybacką oraz części graficznej stanowiącej załącznik Nr 1 do uchwały we wskazanym zakresie, jest konieczne i w pełni uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego, w terminie 30 dni od dnia otrzymania przedmiotowego rozstrzygnięcia. Zgodnie z art. 92 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

wz. WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Marek Subocz
WICEWOJEWODA